



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN

Eerste evaluatie van het decreet betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking

Tom De Bruyn & Huib Huyse
(Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven)

Bart De Peuter, Valérie Pattyn & Marleen Brans
(Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven)

uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Agentschap voor Internationale
Samenwerking

27 oktober 2008



DANKWOORD

Graag zouden we de volgende personen willen bedanken voor hun bijdrage in het onderzoek:

Marleen Bosmans en Freddy Colson van het VAIS voor de nuttige informatie, alsook voor de logistieke steun in de organisatie van vergaderingen;

Betty De Wachter, Ilse Renard en Christophe Ramont van de VVSG voor de uitgebreide reeks documenten en informatie;

Katleen de Paepe en Hermien Schoutteten van LNE voor het nalezen en de correctie;

Sonja Vanmaele van de gemeente Middelkerke voor de hulp in de organisatie van de focusgroep te Middelkerke.

Ten slotte, danken we van harte alle gemeentelijke ambtenaren, schepen en leden van de Grossen voor al hun tijd (inclusief avonden) en inspanningen voor het invullen van vragenlijsten en het deelnemen aan interviews en focusgroepen.

INHOUDSTAFEL

Afkortingen	ix
Hoofdstuk 1 / Inleiding	1
1. Inleiding	1
2. Doelstelling studie	1
3. Methodologische aanpak	2
3.1 Methodologie	2
3.2 Gegevensverzameling	3
3.3 Beperkingen van de studie	4
4. Opbouw rapport	4
Hoofdstuk 2 / De voorgeschiedenis en inhoud van het decreet	5
1. Voorgeschiedenis van het decreet	5
2. Het doel van het decreet	7
3. De werking van het decreet	9
3.1 Instapcriteria	9
3.2 Planningskader	10
3.3 Stimulering van geïntegreerde aanpak	11
3.4 Monitoring en evaluatie	11
3.5 Financiële ondersteuning	11
3.6 Extra middelen voor stedenband met Zuiden	12
3.7 Personeel	12
3.8 Begeleiding en capaciteitsopbouw	12
3.9 Driejarige en legislatuuroverschrijdende looptijd van de convenant	12
3.10 Betrokkenheid van civiele maatschappij	13

Hoofdstuk 3 / Evolutie van het ontwikkelingsbeleid	15
1. Introductie	15
2. Deelname aan de convenant	15
2.1 Bereiken van de doelgroep	15
2.2 Motivatie om deel te nemen	17
2.3 Initiatiefnemer	20
3. Ervaring in ontwikkelingsbeleid voor het afsluiten van de convenant	21
3.1 Bestaande ontwikkelingsbeleid	21
3.2 Invloed van de pilootfase	21
4. Conformiteit van doelstellingen met de filosofie van het decreet	22
4.1 Sensibilisatie	22
4.2 Capaciteitsopbouw	23
4.3 Stedenband	23
4.4 Conclusie	24
5. Ambitieniveau van de doelstellingen	25
5.1 Sensibilisatie	25
5.2 Capaciteitsopbouw	25
5.3 Stedenband	26
5.4 Conclusie	26
6. Evolutie van het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid	26
6.1 Financiering	26
6.2 Visieontwikkeling	27
7. Evolutie van de personeelscapaciteit voor ontwikkelingssamenwerking	28
7.1 Personeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de convenant	28
7.2 Personeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid	29
8. Politiek draagvlak	31
9. Duurzaamheid van het ontwikkelingsbeleid	32
Hoofdstuk 4 / Evaluatie van de uitvoering van de convenants op conformiteit met het decreet en het uitvoeringsbesluit	35
1. Inleiding	35
2. Methodologie ter evaluatie op conformiteit van uitvoering	35
2.1 Verfijning van evaluatievraag en -criterium	35
2.2 Analyse kader vormelijke conformiteit	36
2.3 Analyse kader inhoudelijke conformiteit	37

2.4 Werkwijze en bronnen voor dataverzameling	38
3. Verificatie van de conformiteit van de uitvoering van de Convenants	39
3.1 Een synthetische analyse	39
3.2 Bemerkingen bij de analyseresultaten	40
4. Conclusie	41
4.1 Algemene opmerking inzake de timing van de evaluatie	41
4.2 Conclusie m.b.t. conformiteit van uitvoering	42
Hoofdstuk 5 / Bijdrage Vlaamse beleid	43
1. Afstemming van de convenant met het Vlaamse beleid	43
1.1 Geografische afstemming	43
1.2 Thematische afstemming	44
1.3 De principes van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking	44
2. Rol van het VAIS	45
3. Conclusie	47
Hoofdstuk 6 / Rol en werking van de VVSG	49
1. Inleiding	49
2. Rol van de VVSG	49
3. Informatie, advisering en netwerking	50
4. Vorming	51
4.1 Inhoud vormingen en doelgroep	51
4.2 Bepaling inhoud vormingsaanbod	53
4.3 Organisatie van vorming (kostenefficiëntie, toegankelijkheid)	54
4.4 Appreciatie van vorming (doelgericht, effectief, relevantie, duurzaam)	54
5. Conclusie: SWOT-analyse van de rol van de VVSG in de uitvoering van de convenant	56
Hoofdstuk 7 / Evaluatie van de impact op de lokale planlast en van de duurtijd van de convenant	59
1. Methodiek	59
2. Resultaten uit de analyse	60
2.1 Afstemming van de centrale en lokale beleidscyclus	60
2.2 Afstemming van subsidie en planning	66
2.3 Afstemming van beleidssectoren	68

3. Conclusies	68
Hoofdstuk 8 / Afstemming met andere beleidsdomeinen	71
1. Inleiding	71
2. Afstemming vanuit het perspectief van gemeenten	71
3. Afstemming vanuit het perspectief van de Vlaamse administratie	73
Hoofdstuk 9 / Conclusie en aanbevelingen	75
1. Aanbevelingen voor een optimaal wetgevend kader en uitvoering van de convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking	75
1.1 Bereik van de doelgroep	75
1.2 Inhoudelijke sturing	76
1.3 Feedback en communicatie	78
1.4 Planlast en afstemming	79
2. De aanbevelingen gesitueerd in een breder beleidskader	81
2.1 Nood aan een verdieping en verduidelijking van het Vlaams beleid ten opzichte van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking	81
2.2 Ondersteuning van het lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking via andere instrumenten dan het convenant	83
2.3 Integratie van het convenant in het kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking	84
Bijlagen	87
Bijlage 1 / Kenmerken van de convenantsgemeenten	89
Bijlage 2 / Geïnterviewden en deelnemers aan focusgroepen	91
Bijlage 3 / Subcriteria voor formele conformiteit	95
Bijlage 4 / Subcriteria inhoudelijke conformiteit	97
Bijlage 5 / Sjabloon analysesheet conformiteit	99
Bijlage 6 / Overzichtstabel met resultaten per gemeente	101
Bijlage 7 / Theoretisch mogelijke sturingsscenario's	109
Referenties	113

AFKORTINGEN

GROS	Gemeentelijke Raad voor Ontwikkelingssamenwerking
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
IO	Instituut voor de Overheid
IS	Internationale samenwerking
IV	Internationaal Vlaanderen
K.U.Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
NGO	Niet gouvernementele organisatie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
SMART	Specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden
SWOT	Strengths, weaknesses, opportunities, threats
VAIS	Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

1. Inleiding

Rond 2000 besloot de Vlaamse Regering bij het uitwerken van een Vlaamse beleid inzake ontwikkelingssamenwerking een belangrijke plaats toe te kennen aan de ondersteuning van Vlaamse en Brusselse lokale besturen bij de uitbouw van een eigen beleid ontwikkelingssamenwerking. Als instrument om dit engagement vorm te geven, werd gekozen voor een convenant, i.e. een overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en een gemeente. Na een pilootfase van drie jaar waarin het instrument werd uitgetest met 30 gemeenten, werd een wetgevend kader opgesteld. Dit kader wordt gevormd door het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 houdende nadere bepalingen inzake het beleid convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. De eerste convenants werden gesloten voor de periode 2005-2007. In totaal namen 17 gemeenten deel. Latere convenantsperioden behelzen 2006-2008 en 2008-2010. Conform artikel 14 van het decreet dienen voor elke periode externen de convenants te evalueren. Dit rapport, uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid (IO) en het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), K.U.Leuven in opdracht van het Vlaamse Agentschap voor Internationale Samenwerking, (VAIS, de Vlaamse instelling verantwoordelijk voor de uitvoering van het Vlaamse beleid ontwikkelingssamenwerking) vormt de evaluatie van de convenants 2005-2007. Het onderzoek liep van juni tot september 2008.

2. Doelstelling studie

De hoofddoelstelling van dit rapport is de evaluatie van de uitvoering van het decreet convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2005-2007.

De hoofddoelstelling wordt opgesplitst in 6 vraagstellingen, die we in tabel 1.1 opsommen.

Tabel 1.1 Vraagstellingen in het rapport en het hoofdstuk in het rapport waarop een antwoord wordt geformuleerd

	Vraagstelling	Hfdstk
A	Is het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van de betrokken gemeenten geëvolueerd en wat is de duurzaamheid van het door de gemeenten gevoerde beleid? Daartoe worden specifieke vragen gesteld m.b.t. het beleid en de capaciteit van de dienst OS; de evoluties in gemeenten die al een pilootproject hadden lopen; en de duurzaamheid na stopzetting Vlaamse financiering.	3
B	Werden de convenants uitgevoerd conform de bepalingen van het decreet en het besluit? De opdrachtgever verwacht hier zowel een vormelijke als een inhoudelijke beoordeling.	4
C	Hebben de convenants bijgedragen tot de uitvoering en versterking van het Vlaams beleid inzake OS? Bestaat er voor de Vlaamse overheid de mogelijkheid om in de praktijk de gemeenten meer te sturen in de richting van het Vlaams beleid, geografisch of thematisch?	5
D	Aan de hand van een SWOT-analyse, hoe kan de werking van VVSG (vormingsaanbod, ...) m.b.t. de convenants gemeentelijke OS beoordeeld worden? Is het doelgericht en effectief? Wat is de relevantie en duurzaamheid van het vormingsaanbod? Is dit gebaseerd op een behoeftemeting? Worden de vormingen zelf uitgevoerd of uitbesteed? Indien vormingen worden uitbesteed, is dit dan voor de Vlaamse overheid een kostenefficiënte manier van werken?	6
E	Welke impact heeft de uitvoering van het decreet op de planlast van de betrokken gemeenten? Wat is de wenselijkheid/werkbaarheid van 3-jarige convenants?	7
F	Wat is de afstemming van het decreet betreffende convenants met andere beleidsmaatregelen?	8

3. Methodologische aanpak

3.1 Methodologie

Als basismethodologie hebben we gewerkt met een specifieke evaluatiemethodologie die ontworpen is voor beleidsevaluatieprocessen: Realistic Evaluation (zie Pawson & Tilley, 1997). Deze methodologie bestaat uit drie stappen.

In een eerste fase werd op basis van interviews de interventielogica van het decreet convenants gemeentelijke samenwerking gereconstrueerd. Daarnaast werd er gewerkt aan een operationalisering van de evaluatievragen die aangereikt werden door de opdrachtgever. Via afzonderlijke interviews met vertegenwoordigers van het beleid (VAIS, politieke overheid), de implementerende instantie (VAIS, VVSG), en de doelgroepen van de convenants (de gemeenten) werd de

interventiologica van de beleidsmaatregel gereconstrueerd. Daarbij werd er gekeken naar de *context* waarin de beleidsmaatregel werd toegepast, de *mechanismen* volgens dewelke de maatregel verondersteld werd te werken, en de *outcomes* die verwacht werden als gevolg van de beleidsmaatregel. Deze impliciete interventiologica dient als basis om nadien bij de gegevensverzameling de implementatie van de beleidsmaatregel te evalueren.

In de tweede fase werd de gehanteerde interventiologica afgetoetst op basis van de afgesproken evaluatiecriteria, en bijkomende aandachtspunten zoals aangebracht door de opdrachtgever. Het evaluatieteam gebruikte verschillende kwantitatieve en kwalitatieve evaluatiemethodes om zowel in de breedte als in de diepte uitspraken te kunnen doen over de vooropgestelde evaluatievragen.

In de derde fase werden er op basis van de analyse in de tweede fase aanbevelingen uitgewerkt om de vooropgestelde interventiologica van de beleidsmaatregel, indien nodig, aan te passen. Die aanbevelingen werden dan finaal afgetoetst met de betrokkenen en op basis daarvan verder verfijnd.

Specifiek voor de evaluatievraag over conformiteit en planlast hebben we een bijkomende analyseinstrumenten gebruikt, die respectievelijk in hoofdstukken 4 en 7 worden toegelicht.

3.2 Gegevensverzameling

Informatie werd verzameld aan de hand van:

- documentanalyse, waaronder de aanvragen, de voortgangsrapporten, de operationele actieplannen en de eindevaluatie opgesteld door de betrokken gemeenten;
- websurvey bij de gemeentelijke ambtenaren verantwoordelijk voor de uitvoering van de convenant. Hierop hebben 15 van 17 gemeenten geantwoord;
- diepte-interviews met 7 ambtenaren verantwoordelijk voor de uitvoering van de convenant. De gemeenten werden geselecteerd op basis van grootte, al of niet deelname aan pilootfase, en aard van de convenant (zie bijlage 1 voor een overzicht van de kenmerken van de gemeenten);
- diepte-interviews met beleidsmakers en uitvoerder van het VAIS, Internationaal Vlaanderen, Leefmilieu, Natuur en Energiemilieu en Duurzame Ontwikkeling en 11.11.11;
- focusgroepen met voorzitters en leden van de Gemeentelijke Raad voor Ontwikkelingssamenwerking (verder: GROS) van de betrokken gemeenten (in totaal namen 7 raden hieraan deel);
- focusgroep met de schepen voor internationale samenwerking van de betrokken gemeenten (deelname: 3 schepenen);
- focusgroep met de ambtenaren verantwoordelijk voor de uitvoering van de convenant (deelname 10 ambtenaren uit 9 gemeenten).

Bijlage 2 geeft een opsomming van de deelnemers aan de focusgroepen en interviews.

3.3 Beperkingen van de studie

Belangrijk om te vermelden is wat buiten het bestek van deze studie valt. Ten eerste omvat het rapport geen financiële audit van de uitvoering van de convenants. Ten tweede beperkt de evaluatie zich tot de convenantsperiode 2005-2007. We hebben dan ook geen informatie verzameld bij gemeenten die op andere tijdstippen een convenant hebben afgesloten. Waar relevant verwijzen we summier naar andere convenantsperioden. Ten derde, beoogt het rapport geen evaluatie van de impact van de convenants op de bevolking of instellingen in het Noorden noch in het Zuiden. Een grondige impactanalyse vergt immers een andere methodologische aanpak en meer tijd. Waar we relevante informatie over de impact hebben kunnen inzamelen, vermelden we dit wel in het rapport. Ten vierde hebben we geen bevraging gedaan bij gemeenten die geen Vlaams convenant hebben, omwille van het tijdsbestek.

4. Opbouw rapport

Na een hoofdstuk waarin we de voorgeschiedenis en de inhoud van het decreet toelichten, beantwoorden we in 6 opeenvolgende hoofdstukken de evaluatievragen. De hoger vermeldde tabel 1.1 geeft een overzicht van de inhoud van deze hoofdstukken. Hoofdstuk 9 bevat de conclusies en de aanbevelingen van de studie.

HOOFDSTUK 2

DE VOORGESCHIEDENIS EN INHOUD VAN HET DECREET

1. Voorgeschiedenis van het decreet

De idee voor een Vlaams beleid rond gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking met bijbehorende instrumenten ontstond rond 2000 toen Vlaams Minister Anciaux de opdracht kreeg van de Vlaamse Regering om een beleid op het vlak van ontwikkelingssamenwerking uit te tekenen en in te vullen. Sinds de vierde staats-hervorming uit 1993 (de Sint-Michielsakkoorden) hadden de gewesten immers de mogelijkheid gekregen om op het terrein van hun bevoegdheden internationale initiatieven te nemen. Niet enkel de minister bevoegd voor het algemeen buitenlands beleid, maar ook andere ministers ontplooiden in de daaropvolgende jaren verschillende initiatieven. De onduidelijke bevoegdheidsverdeling leidde tot versnippering, onduidelijkheid en gebrekkige coördinatie (Anciaux, 2000). De concentratie van deze bevoegdheden bij één enkele minister en de opmaak van een coherent Vlaams beleid rond ontwikkelingssamenwerking, moest hier paal en perk aan stellen. Eén van de speerpunten van dit beleid zou de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking worden. In zijn beleidsnota 2000-2004 (zie Anciaux, 2000) breekt de minister een lans voor de rol die lokale besturen kunnen spelen op het vlak van sensibilisatie en vorming. De idee om gemeenten naar voor te schuiven als actieve actor in ontwikkelingssamenwerking is deels te verklaren door de zoektocht van de Vlaamse overheid naar een eigen identiteit en naar het leggen van eigen accenten, verschillend van de federale overheid die nog steeds bevoegd was voor een groot deel van het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking.

Nochtans, zoals we uit de interviews met beleidsmakers en anderen hebben vernomen, bestond er binnen het veld van ontwikkelingssamenwerking (bv. NGO's) geen eensgezindheid over het nut en het belang van deze rol voor gemeenten. Vooral het gebrek aan expertise en de veelheid aan andere taken die gemeenten reeds op zich dienen te nemen en het risico tot fragmentatie van ontwikkelingssamenwerking tot de belangrijkste knelpunten. Bovendien was er discussie over de aard van de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Van sensibilisatie en

educatie binnen de eigen gemeente werd de potentiële meerwaarde van lokale besturen minder in vraag gesteld, dan van het actief optreden in het Zuiden via de zogenaamde zusterbanden.

Bij de gemeenten zelf waren de meningen overigens ook verdeeld, vooral omdat ontwikkelingssamenwerking geen kerntaak is voor gemeenten. Toch waren enkele gemeenten reeds actief op dit terrein en bestond er een draagvlak binnen het bestuur en de administratie van andere gemeenten om een beleid te ontwikkelen. Dit bleek uit een studiedag eind jaren negentig die de VVSG, die de idee van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking wel genegen was, over het thema had gehouden en uit een enquête besteld door de federale overheid. De in 2000 verschenen studie 'Global Village. Gemeenten, partners in ontwikkeling' kwam tot het besluit dat er grote verschillen waren inzake budget, adviesraden, personeel en de aandacht voor het thema tussen de gemeenten (zie VVSG, 2000). Daarnaast had een aantal gemeenten al een ontwikkelingsbeleid uitgebouwd, en bestond in een aanzienlijk aantal gemeenten reeds een draagvlak voor de verdere uitbouw van een ontwikkelingsbeleid. Gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking richtte zich op sensibilisatiecampagnes, educatieve projecten in scholen en projectondersteuning in het Zuiden. De studie vormde dan ook een belangrijke bron van informatie voor de opmaak van een Vlaams gemeentelijk ontwikkelingsbeleid.

In de beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking van 2000-2001 stelt Minister Anciaux lokale convenants als instrument voor om het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid vorm te geven. De keuze voor een contract tussen verschillende beleidsniveaus was zeer snel gemaakt. De positieve ervaring met de reeds bestaande milieuconvenants was een belangrijke inspiratiebron. Alternatieve instrumenten werden dan ook niet voorgesteld. Eind 2000 organiseerde het kabinet van Minister Anciaux een rondetafel bijeenkomst met een dertigtal personen, waaronder de VVSG, een burgemeester, schepenen en gemeentelijke ambtenaren internationale samenwerking van 12 gemeenten, om over de verdere concretisering van de conventant te discussiëren.

De conclusies van deze rondetafel vormde het kader waarin de conventant werd ontwikkeld. De belangrijkste conclusies die later verder werden uitgewerkt, zetten we op een rij (De Wachter, 2000):

- de doelgroep omvat zowel ervaren als onervaren gemeenten in ontwikkelingsamenwerking, en kleine, middelgrote en grote gemeenten. Men opteerde dus voor een instrument dat toepasbaar en toegankelijk zou zijn voor alle Vlaamse en Brusselse gemeenten;
- de conventant richt zich op vier thema's: sensibilisatie en capaciteitsopbouw in de eigen gemeenten; stedenband en actieve rol in het Zuiden gericht op bestuurskrachtversterking; gemeenten tot actieve spelers in ontwikkelingsamenwerking maken;

- de convenant wordt gestructureerd in de vorm van een traject waarop gemeenten op verschillende niveaus kunnen instappen;
- de convenant heeft een langetermijn- en procesvisie, wat zich later zou vertalen in een driejarige looptijd, met de mogelijkheid tot heraanvraag;
- de overheid biedt begeleiding, ondersteuning en vorming. De VVSG zou deze rol in latere jaren op zich nemen;
- de bepaling van een aantal basiscriteria waaraan gemeenten dienen te voldoen om een convenant aan te vragen;
- de convenant geeft een globaal kader, maar met voldoende ruimte voor flexibiliteit en gemeentelijke autonomie;
- gemeenten kunnen rekenen op financiële steun om de convenant uit te voeren.

In samenspraak met de VVSG, besliste het kabinet om gedurende een pilootfase van drie jaar de convenant uit te proberen. De VVSG voerde een reeks informatiesessies uit bij de gemeenten om de mogelijkheid om hieraan deel te nemen te promoten. Alle gemeenten kregen een aanvraagformulier toegestuurd. Van de gemeenten die een aanvraag indienden, werden 30 dossiers goedgekeurd. Tijdens de pilootfase volgden de administratie en de VVSG de uitvoering van de convenant van nabij op (via visites, raad, ...), en konden de gemeenten een beroep doen op intensieve begeleiding. Het totale budget dat werd vrijgemaakt voor alle convenantgemeenten bedroeg jaarlijks ongeveer 2 miljoen euro.

Op het einde van de pilootfase werd de werking van het instrument geëvalueerd en de convenant op bepaalde punten bijgestuurd. Zo werd het stappentraject vereenvoudigd. Om een wettelijke basis te geven aan de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking werd geopteerd voor de opmaak van een decreet aangaande Vlaamse convenants ontwikkelingssamenwerking, met bijbehorend uitvoeringsbesluit. Er bestond op dat ogenblik immers nog geen kaderdecreet ontwikkelingssamenwerking (dit zou pas in 2007 worden goedgekeurd).

2. Het doel van het decreet

Het decreet vertrekt vanuit de idee dat er voor gemeenten een belangrijke rol is weggelegd in ontwikkelingssamenwerking in de eigen gemeente en in het Zuiden. De Vlaamse Regering beoogde bovendien dat een gemeentelijk ontwikkelingsbeleid mogelijk zou moeten zijn voor alle Vlaamse en Brusselse gemeenten, zonder onderscheid van grootte en ervaring in dit domein. Vandaar dat de beleidsmakers het decreet op zulk een manier hebben opgesteld dat in principe alle Vlaamse en Brusselse gemeenten een decreet zouden kunnen afsluiten. Niettemin dienen ze wel aan een aantal voorwaarden, zogenaamde instapcriteria, te voldoen. Gezien het beschikbare budget is het aantal gemeenten wiens aanvraag wordt goedgekeurd in elke driejarige cyclus wel beperkt. De Vlaamse Regering dient bijgevolg wel telkens een selectie uit te voeren.

Volgens artikel 3 van het decreet beoogt het afsluiten van een convenant vier doelstellingen (zie tabel 2.1), maar in weze kunnen we deze opdelen in één hoofddoelstelling (a, in de tabel) en drie subdoelstellingen, waarvan één (in case d) optioneel is.

Tabel 2.1 Doelstelling van het afsluiten van een convenant volgens artikel 3 van het decreet (eigen benadrukking)

-
- a. De gemeente aanmoedigen een *volwaardige speler in ontwikkelingssamenwerking* te worden
 - b. Een brede *sensibilisatie* inzake ontwikkelingssamenwerking binnen de gemeente te bewerkstelligen
 - c. Een *goed bestuur* inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking na te streven binnen de gemeente door *capaciteitsopbouw* inzake bestuurlijk management en het conceptueel *uitbouwen van een lokaal beleid* ontwikkelingssamenwerking
 - d. (Voor gemeenten die dit willen) het ondersteunen van de *directe samenwerking* van gemeente tot gemeente in een Noord-Zuidcontext met het oog op *bestuurskrachtversterking, verbetering van de openbare dienstverlening en versterking van de lokale democratie*
-

De hoofddoelstelling zou moeten worden bereikt als de subdoelstellingen worden behaald. De hoofddoelstelling impliceert dat de convenant een middel is om gemeenten te stimuleren en bij te staan om een ontwikkelingsbeleid uit te werken en actief deel te nemen aan ontwikkelingssamenwerking. Het decreet stelt wel geen eindtermijn waarin gemeenten een beroep kunnen doen op subsidies via een convenant (i.e. na elke convenantsperiode kan de gemeente een nieuwe aanvraag indienen). Ook uit de gesprekken met de beleidsmakers en ambtenaren liepen de meningen uiteen of de convenant een inherent instrument van het gemeentelijk ontwikkelingsbeleid moet zijn, of slechts dient te fungeren als aanmoedigings-instrument.

De eerste twee subdoelstellingen zijn verplicht voor alle gemeenten, terwijl de derde een optie is. Ten eerste dienen gemeenten de eigen bevolking sensibiliseren over de Noord-Zuid problematiek. Gemeentelijke besturen worden immers geacht dichter te staan bij de bevolking dan regionale of nationale overheden. Ten tweede dienen de gemeenten hun ambtenaren en politiek personeel bewust te maken en op te leiden in ontwikkelingssamenwerking, alsook de intenties inzake ontwikkelingssamenwerking om te zetten in een concreet ontwikkelingsbeleid. Terwijl deze twee rollen betrekking hebben op de bevolking en het gemeentelijk personeel in het Noorden, richt de derde rol zich voornamelijk op het gemeentelijk personeel in het Zuiden.

De drie subdoelstellingen zijn wel impliciet verbonden. Om doelstelling (d) in tabel 2.1 te behalen, dient de gemeente in het Noorden ten minste over goed opgeleid personeel in ontwikkelingssamenwerking te beschikken. Daarnaast kan de

stedenband als middel gebruikt worden om de bevolking in het Noorden te sensibiliseren over de Noord-Zuidproblematiek.

Het decreet blijft opzettelijk vaag over de invulling van de begrippen in de doelstellingen, zoals 'goed bestuur', 'ontwikkelingssamenwerking', 'sensibilisatie' en 'capaciteitsopbouw'. Het is aan de gemeenten zelf om hieraan invulling te geven, alhoewel er wel – zoals we verder beschrijven – mechanismen zijn ingebouwd om hen hierin te begeleiden.

3. De werking van het decreet

In dit deel bespreken we de verschillende instrumenten en mechanismen die het decreet aanreikt of verplicht om de doelstellingen te behalen.

3.1 Instapcriteria

Het decreet schrijft een aantal voorwaarden voor waaraan gemeenten dienen te voldoen om een algemene convenant te kunnen afsluiten. De achterliggende bedoeling van deze instapcriteria is niet om gemeenten zonder enige ervaring in ontwikkelingssamenwerking ervan te weerhouden om een convenant aan te vragen, maar om deze gemeenten aan te zetten tot het nemen van een aantal voorbereidende stappen vooraleer een convenant (indien de aanvraag wordt goedgekeurd) af te sluiten. Impliciet stelt het decreet dan ook dat dit noodzakelijke voorwaarden zijn om de doelstellingen van het decreet te behalen.

Tabel 2.2 somt de instapcriteria op. Om de drempel voor kleine en onervaren gemeenten laag te houden, kan de gemeente in plaats van een sectoriële beleidsnota inzake ontwikkelingssamenwerking ook een afdeling in de algemene beleidsnota voorleggen. Voor gemeenten met minder dan 10000 inwoners is een 25% tewerkgestelde gemeentelijke ambtenaar ontwikkelingssamenwerking dan weer voldoende.

Tabel 2.2 Instapcriteria voor afsluiten algemene convenant en convenant directe samenwerking volgens artikels 4 en 5 van het decreet

Instapcriteria voor algemene convenant

1. Erkende adviesraad
2. Afdeling betr. gemeentelijk ontwikkelingsbeleid in algemene beleidsnota OF sectoriële beleidsnota inzake ontwikkelingssamenwerking
3. Schepen voor ontwikkelingssamenwerking
4. Gemeentelijk ambtenaar ontwikkelingssamenwerking (halftijds voor > 10 000 inwoners; 25% voor <10 000 inwoners)
5. Afzonderlijke begrotingspost ontwikkelingssamenwerking

Bijkomende instapcriteria convenant directe samenwerking

6. Verbintenis tot 1 voltijds equivalent ambtenaar ontwikkelingssamenwerking, drie jaar na sluiten convenant
 7. Strategisch actieplan beoogt uitbouw concrete bestuurlijke samenwerking met gemeente in het Zuiden
 8. Operationele actieplan bevat concreet uitgetekend traject inzake uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in het Zuiden
-

Ook voor het afsluiten van een convenant met directe samenwerking dient de gemeente voorwaarden te vervullen (zie tabel 2.2). Het strategisch actieplan en operationeel actieplan, die gemeenten ook moeten indienen bij een aanvraag voor algemeen convenant, dienen uitgebreid te worden met extra informatie over de bedoelde bestuurlijke samenwerking met de partnergemeente. Een zwaardere criterium is de intentie om een voltijds equivalent ambtenaar in dienst te hebben op het einde van de looptijd van de convenant. Het uitvoeringsbesluit preciseert dat deze niet kan verdeeld worden over twee personen (zie art. 5), terwijl het decreet zich hier niet over uitspreekt. De beleidsmakers motiveren het criterium om de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de convenant en ontwikkelingsbeleid te concentreren bij één (of ten hoogste twee personen), met het argument dat anders het belang besteed aan ontwikkelingssamenwerking binnen de gemeente verminderd zou kunnen worden.

3.2 Planningskader

Bij de aanvraag voor de afsluiting van een convenant dient de gemeente een strategisch en operationeel actieplan te voegen, waarin een visie en concrete acties worden voorgesteld om de twee (i.e. sensibilisatie en capaciteitsopbouw in geval van algemeen convenant), of drie (idem plus stedenband, in geval van convenant met directe samenwerking) doelstellingen te behalen, alsook het vereiste budget. Daarnaast bevat het document voortgangsindicatoren.

Op die manier geeft het VAIS een methodologisch kader om de convenant ten uitvoer te brengen. Centraal hierin is de procesmatige aanpak. Gemeenten dienen een traject uit te werken en te volgen om hun doelstellingen te behalen.

3.3 Stimulering van geïntegreerde aanpak

Bovendien tracht het decreet de integratie van duurzame ontwikkeling en andere beleidsthema's in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de gemeente te stimuleren door de indieners te verplichten hierover een uiteenzetting bij te voegen in het aanvraagdossier.

3.4 Monitoring en evaluatie

Gemeenten moeten jaarlijks een voortgangsrapport en op het eind van de convenantperiode een eindrapport indienen bij het VAIS. Deze rapporten melden of de doelstellingen werden gehaald aan de hand van voortgangsindicatoren die in de operationele plannen werden vermeld. Op die manier krijgt het VAIS een beeld van de voortgang van de inhoud van de convenant. De rapporten dienen enerzijds als controleinstrument op basis van dewelke de subsidies worden uitbetaald, en anderzijds als bijsturingsinstrument. Het VAIS bespreekt immers volgens artikel 13 van het decreet de bevindingen van deze rapporten met de gemeenten.

3.5 Financiële ondersteuning

Het belangrijkste aanmoedigingsmechanisme in de convenant is de financiële steun die gemeenten kunnen ontvangen. Het uitvoeringsbesluit (artikel 2) stelt het maximumbedrag per jaar vast op 48 000 euro voor het algemene convenant, en 96 000 euro voor een convenant directe samenwerking. Het exacte bedrag dat gemeenten ontvangen hangt af van het aangevraagde bedrag en de evaluatie van de aanvraag door het VAIS. Bovendien moeten de gemeenten 30% eigen financiële middelen inbrengen; onder meer om het eigen gemeentelijk engagement te stimuleren.

Belangrijk sturend element in de financieringsprocedure is het enveloppesysteem. Om te verzekeren dat gemeenten inderdaad aandacht besteden aan de twee of drie doelstellingen, alsook aan begeleiding en vorming, kan er per thema maar een maximumbedrag worden aangevraagd (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Maximumbedragen per thematische enveloppe in euro (artikel 2 van uitvoeringsbesluit)

	Algemeen convenant	Directe samenwerking
Sensibilisatie	21 000	30 000
Capaciteitsopbouw	21 000	30 000
Vorming	3 000	3 000
Begeleiding	3 000	3 000
Reis- en verblijfskosten	NVT	30 000
Totaal	48 000	96 000

3.6 Extra middelen voor stedenband met Zuiden

Het uitvoeringsbesluit (artikel 4) vermeldt één expliciet mechanisme dat een afstemming tussen het gemeentelijke en het Vlaamse beleid ontwikkelingssamenwerking beoogt. Gemeenten die een directe samenwerking aangaan met een partnergemeente gelegen in het prioritaire gebied van de Vlaamse ontwikkelingsamenwerking (i.e. Botswana, Namibië, Mozambique, Swaziland, Lesotho en Zuid-Afrika) krijgen een jaarlijkse subsidie van 5 000 euro.

3.7 Personeel

Om de personeelskosten te dragen, kunnen gemeenten rekenen op een subsidie van 15 000 euro voor een voltijdse ambtenaar en 7 500 euro voor een halftijdse. Kleine gemeenten ontvangen voor een 25% tewerkgestelde ambtenaar 3 750 euro.

3.8 Begeleiding en capaciteitsopbouw

Het decreet vertrekt vanuit de idee dat vorming en begeleiding van de gemeentelijke ambtenaren en personeelsleden (en leden van de GROs) voor sommige gemeenten noodzakelijk is voor een effectief gemeentelijk ontwikkelingsbeleid en de uitvoering van de convenant, omdat vaak de voldoende gemeentelijke expertise inzake ontwikkelingssamenwerking zou ontbreken. Hiervoor sloot het VAIS een beheersovereenkomst met de VVSG. Daarnaast zou het VAIS feedback op de ingediende strategische en operationele plannen en voortgangsrapporten moeten geven.

3.9 Driejarige en legislatuuroverschrijdende looptijd van de convenant

De beleidsmakers erkennen dat de doelstellingen van het decreet procesgericht zijn. Om die reden werd besloten om de convenant een looptijd te geven van drie

jaar, wat een zekere langere termijn aanpak mogelijk maakt. Bovendien kan een gemeente na afloop van de convenant telkens een nieuwe aanvraag indienen.

Daarnaast valt de periode van de convenant niet samen met de gemeentelijke legislatuur. Dit zou bijdragen tot de continuïteit van een gemeentelijk ontwikkelingsbeleid, omdat een eventueel nieuw gemeentebestuur gebonden is aan de uitvoering van de convenant.

3.10 Betrokkenheid van civiele maatschappij

Het decreet geeft een belangrijke rol aan de civiele maatschappij voor het gemeentelijk ontwikkelingsbeleid. Het verplichte instapcriterium van het hebben van een erkende adviesraad is een eerste instrument. Een tweede bestaat uit de verplichting om voor elke aanvraag, plannen en voortgangs- en evaluatierapporten het advies in te winnen van de gemeentelijke adviesraad (artikel 8 van het decreet).

HOOFDSTUK 3

EVOLUTIE VAN HET ONTWIKKELINGSBELEID

1. Introductie

In dit hoofdstuk behandelen we de evolutie van het ontwikkelingsbeleid tijdens de convenantsperiode en de vragen die werden gesteld door de opdrachtgever onder dit thema (zie inleiding). In eerste instantie gaan we in op de vraag of de convenant inderdaad toegankelijk is voor alle gemeenten, en waarom gemeenten al dan niet willen deelnemen. Ten tweede gaan we na wat de ervaring van de deelnemers was op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, incl. deelname aan de pilootfase. Vervolgens analyseren we de doelstellingen van de gemeentelijke convenants. We bekijken ten derde, of deze doelstellingen aansluiten bij de filosofie van het decreet, en ten vierde wat het ambitieniveau was. Ten vijfde bespreken we de evolutie van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van de gemeenten en de bijdrage van de convenants op dit beleid. De invloed van de convenant tot het al dan niet vergroten van het politieke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, brengt ons bij de vraag wat de duurzaamheid van het ontwikkelingsbeleid van de gemeenten is.

2. Deelname aan de convenant

2.1 Bereiken van de doelgroep

17 gemeenten sloten een convenant ontwikkelingssamenwerking af voor de periode 2005-2007, waarvan 2 een algemeen convenant en 16 een convenant met directe samenwerking. Eén van deze laatste groep gemeenten, nl. Leuven, heeft in de desbetreffende periode haar convenant veranderd naar een algemeen convenant.

Alhoewel de convenant zich op alle 328 Brusselse en Vlaamse gemeenten richt, kunnen we van tabel 3.1 aflezen dat dit impliciete objectief niet werd bereikt in de

eerste convenantsperiode.¹ Vooral de grootte en de aanwezige ervaring van de gemeenten bleken bepalende factoren.

Tabel 3.1 Gemeenten die een convenant ontwikkelingssamenwerking 2005-2007 hebben afgesloten

Gemeente	Bevolking (2007)	Provincie (of Gewest)	Met of zonder directe samenwerking	Deelname pilootproject met of zonder directe samenwerking
Bierbeek	9 233	Vlaams Brabant	Met	Geen deelname
Middelkerke	18 080	West Vlaanderen	Zonder	Zonder
Herent	19 395	Vlaams Brabant	Met	Met
Koksijde	21 419	West Vlaanderen	Met	Zonder
Edegem	21 616	Antwerpen	Met	Met
Merelbeke	22 423	Oost Vlaanderen	Zonder	Zonder
Lommel	32 141	Limburg	Met	Met
Evergem	32 373	Oost Vlaanderen	Met	Met
Ieper	34 919	West Vlaanderen	Met	Met
Brasschaat	37 133	Antwerpen	Met	Met
Dilbeek	39 585	Vlaams Brabant	Met	Met
Oostende	69 115	West Vlaanderen	Met	Met
Kortrijk	73 777	West Vlaanderen	Met	Zonder
Mechelen	78 900	Antwerpen	Met	Met
Leuven	91 942	Vlaams Brabant	Met*	Met
Brussel	145 917	Brussels Hfdst. Gewest	Met	Met
Gent	235 143	Oost Vlaanderen	Met	Met

* De gemeente Leuven heeft haar convenant met directe samenwerking met een partner in het Zuiden omgezet in een convenant zonder direct samenwerking in de loop van de convenantperiode.

Bron: VAIS

Ondanks de specifieke instapcriteria voor kleine gemeenten, heeft maar één gemeente met een *inwonertal* kleiner dan 10 000 inwoners een convenant uitgevoerd in de periode 2005-2007. In de volgende convenantsperiode blijft Bierbeek de uitzondering. Bovendien zijn ook de gemeenten met inwonersaantal tussen 10 000 en 18 000 inwoners ondervertegenwoordigd in alle perioden. Enkel Essen (17 143 inwoners in 2007) en Olen (11 000 inwoners) hebben ooit een convenant afgesloten. Kleinere gemeenten lijken minder geneigd om deel te nemen aan de convenant omwille van de administratieve en financiële inspanningen die deze moeten leveren om een dossier in te dienen en uit te voeren. Voor kleine gemeenten is niet alleen de personeelsvoorwaarde een vaak genoemde hindernis, maar

1 Alhoewel dit buiten het bereik van deze studie is, hebben we onze conclusies getest op de twee volgende convenants perioden, 2006-2008 en 2008-2010.

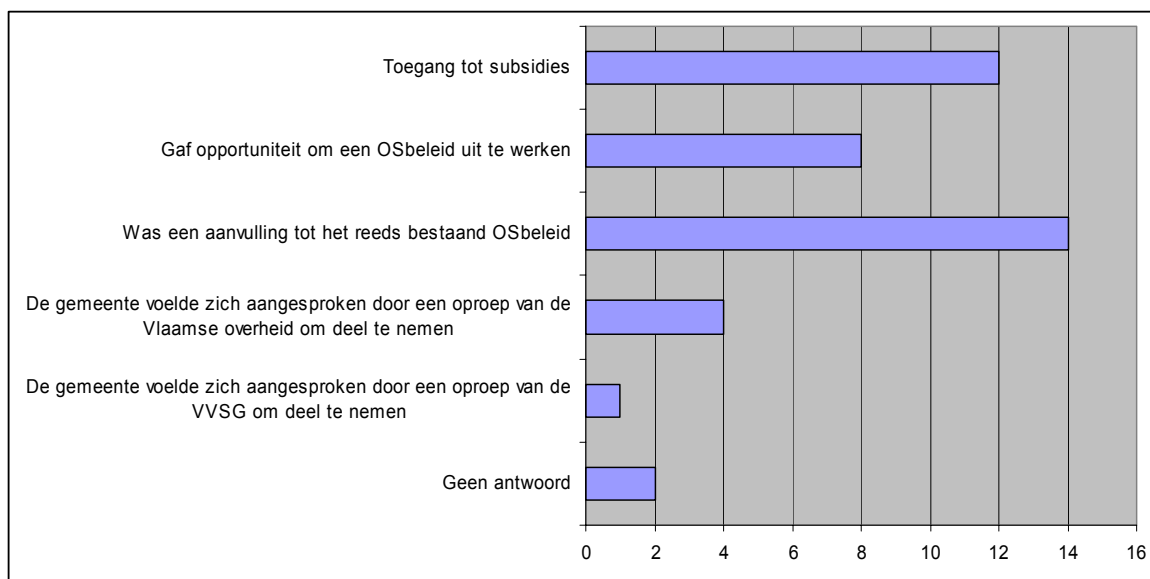
ook de gevraagde administratieve en financiële inspanningen wegen te zwaar voor een beleidsthema dat geen kerntaak is van gemeenten. In hoofdstuk 7 gaan we dieper in op de planlast en verder bespreken we nog andere redenen waarom gemeenten niet deelnemen.

Alvast in de eerste convenantsperiode speelde *ervaring* blijkbaar wel een rol bij de indiening en goedkeuring van een convenant. Bierbeek was de enige van de 17 gemeenten die niet hadden deelgenomen aan het pilootproject. Het is enigszins niet verwonderlijk dat in eerste instantie de gemeenten die betrokken waren in de pilootfase een grotere kans maakten en meer interesse getoond om een convenant 2005-2007 aan te gaan. De opgedane expertise en ontwikkeling van een gemeentelijk en politiek draagvlak (zie verder) voor het aangaan van een convenant heeft hierin zeker een rol gespeeld. In de periode 2006-2008 hadden 9 van de 20 convenantsgemeenten niet deelgenomen aan het pilootproject. De daaropvolgende convenantsperiode kent daarentegen maar 2 nieuwkomers. De andere 15 convenantsgemeenten hadden reeds een convenant lopen in 2005-2007.

Geografisch zijn de gemeenten wel verspreid over heel Vlaanderen en Brussel. Elke provincie (en Gewest) kent op zijn minst één deelnemende gemeente. Uit West Vlaanderen komen vijf gemeenten, terwijl Limburg en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maar één vertegenwoordiger hebben. In de convenantsperiode 2006-2008 waren er echter wel meer deelnemende gemeenten uit deze gebieden.

2.2 Motivatie om deel te nemen

Uit de websurvey blijkt dat de meeste geselecteerde gemeenten een aanvraag hebben ingediend om hun ontwikkelingsbeleid verder uit werken of aan te vullen, en omwille van de subsidies (zie figuur 3.1).



Bron: Websurvey

Figuur 3.1 Reden voor aanvraag convenant 2005-2007

Op het eerste gezicht lijken vraag en aanbod inzake de convenants goed op elkaar afgestemd. Een nadere analyse trekt dit in twijfel. Tabel 3.2 toont dat er voor elke convenantperiode er minder dan dertig aanvragen zijn (op 328 gemeenten). In deze cijfers zitten bovendien veel dezelfde gemeenten. Bijvoorbeeld, minstens 15 van de 23 aanvragen voor een convenant 2008-2010 zijn gemeenten die reeds een convenant hadden lopen in de 2005-2007.

Tabel 3.2 Aantal aanvragen voor elke convenantperiode

Convenantperiode	Aantal goedgekeurde aanvragen	Aantal afgekeurde aanvragen	Totaal aantal aanvragen
2005-2007	17	7	24
2006-2008	20	9	29
2008-2010	17	6	23

Bron: VAIS

Uit een enquête van de VVSG uit 2006 blijkt evenwel dat er heel wat gemeenten reeds aan meerdere instapcriteria voor een algemene convenant voldoen (zie tabel 3.3). Alhoewel deze cijfers niets zeggen over de interesse in en het engagement ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking van deze gemeenten, zou het werkelijke aantal gemeenten dat een convenant zou willen of kunnen aanvragen wel eens significant hoger kunnen liggen.

Tabel 3.3 Gegevens over ontwikkelingssamenwerkingsbeleid – en capaciteit in de 296 Vlaamse gemeenten in 2006

Instapcriterium algemeen convenant	Aantal gemeenten dat hieraan voldoen
Erkende adviesraad ontwikkelingssamenwerking	168
Ontwikkelingsbeleid in algemene beleidsnota OF sectoriële beleidsnota	Geen gegevens
Schepen voor ontwikkelingssamenwerking	267
Gemeentelijk ambtenaar ontwikkelingssamenwerking	147 (waarvan 25 minstens 1 voltijdse equivalent, 120 deeltijdse, 2 geen antwoord)
Budget ontwikkelingssamenwerking	257

Bron: VVSG

Aangezien we de gemeenten die geen aanvraag hebben ingediend niet hebben bevraagd, hebben we geen informatie uit de eerste hand over hun beweegredenen. De interviews geven ons echter wel een indicatie, te meer omdat vaak dezelfde motieven werden gesuggereerd, wanneer we naar de niet-deelname vroegen van gemeenten. De volgende hypothesen werden aangehaald:

- administratieve en planlast verbonden aan de convenant is hoog voor veel gemeenten;
- de financiële middelen zijn te laag om de investering in personeel en tijd te verantwoorden. Bovendien zou de gemeente moeite hebben om 30% eigen financiële inbreng te verzamelen;
- het instapcriterium voor een voltijds equivalent ambtenaar op het einde van driejarige cyclus (voor directe samenwerking) is een hinderpaal, omdat (1) men geen zekerheid heeft dat deze ambtenaar ook na de convenantperiode kan aanblijven, (2) kleine gemeenten hiervoor de middelen niet hebben of willen vrijmaken;
- gebrek aan politiek draagvlak, temeer omdat ontwikkelingssamenwerking geen kerntaak is van gemeenten;
- gebrek aan een gemotiveerde ambtenaar ontwikkelingssamenwerking;
- de relatief kleine kans om geselecteerd te worden als de gemeente niet heeft deelgenomen aan de pilootfase of nog geen convenant heeft afgesloten. Het budget van de Vlaamse Regering voor ontwikkelingssamenwerking geeft maar ruimte voor een twintigtal geselecteerde gemeenten per convenantsperiode, waardoor de onervaren gemeente in competitie treedt met meer ervaren gemeenten om deze middelen.

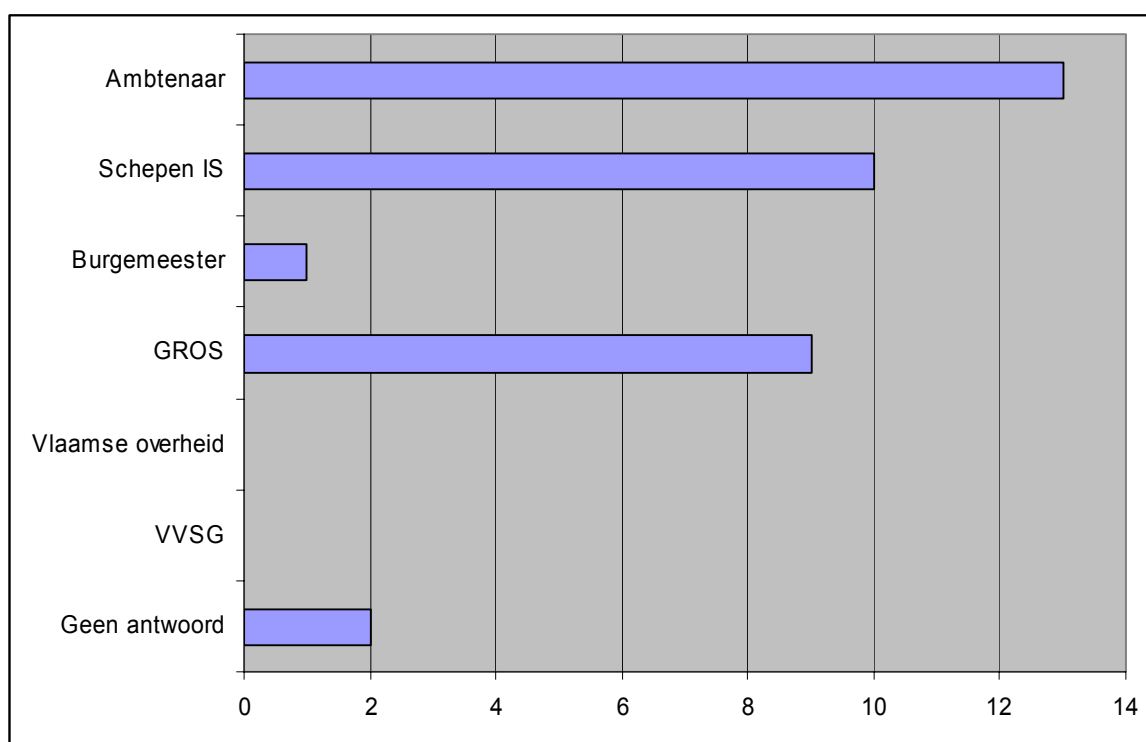
We voegen hier nog een bijkomende hypothese aan toe, namelijk een beperkte promotie van het instrument of de kans voor selectie bij gemeenten. Het door de Vlaamse Regering vrijgemaakte budget voor gemeentelijke ontwikkelingssamen-

werking laat inderdaad maar een twintigtal geselecteerde gemeenten per convenantsperiode toe. Een uitgebreide promotiecampagne zou kunnen leiden tot een grotere competitie tussen de gemeenten en een groter aantal niet-geselecteerde gemeenten die zonder resultaat hebben geïnvesteerd in de aanvraag.

2.3 Initiatiefnemer

In de meeste gemeenten heeft de ambtenaar internationale samenwerking een trekkende rol in de beslissing om een convenant aan te vragen. Hierin wordt hij of zij wel duidelijk gesteund door de bevoegde schepen en de adviesraad (zie figuur 3.2). Vaak gebeurt dit overigens in samenspraak met deze twee actoren.

In 7 gemeenten waren de ambtenaar, de schepen en de GROS de initiatiefnemers, waarvan in één geval ook de burgemeester werd betrokken. In drie gemeenten was enkel de ambtenaar betrokken, in 2 gemeenten de ambtenaar samen met de GROS, en in nog 2 andere de ambtenaar samen met de schepen. In één gemeente was enkel de schepen de initiatiefnemer.



Bron: Websurvey

Figuur 3.2 Initiatiefnemers voor aanvraag convenant 2005-2007

3. Ervaring in ontwikkelingsbeleid voor het afsluiten van de convenant

3.1 Bestaande ontwikkelingsbeleid

Voor het afsluiten van een convenant 2005-2007 voerden alle geselecteerde gemeenten reeds één of andere vorm van ontwikkelingsbeleid. Voor slechts 1 gemeente bestond het bestaande ontwikkelingsbeleid uit de inspanningen die werden geleverd voor de pilootfase van de convenant. Alle andere hadden reeds een ruimer ontwikkelingsbeleid, alhoewel de meerderheid wel stelde dat de pilootfase een sterke impuls heeft gegeven tot de ontwikkeling van een meer gestructureerd en meer omvattend beleid. De belangrijkste thema's waar gemeenten zich op concentreerden binnen ontwikkelingssamenwerking bestonden uit:

- sensibilisatie van ambtenaren en de bevolking;
- financiële en logistieke steun en informatievoorziening aan ontwikkelingsinitiatieven van lokale verenigingen of individuen;
- financiële steun aan gevestigde ontwikkelingsNGO's (voornamelijk 11.11.11);
- (mondiale) vorming en educatieve pakketten, voornamelijk – maar niet enkel – aan scholen;
- duurzaam aankoopbeleid, fair trade;
- samenwerking met het Zuiden via NGO's of besturen (via een stedenband).

Dit beleid werd voornamelijk gefinancierd met eigen gemeentelijke middelen, met de subsidies gekregen voor de uitvoering van de pilootfase van de convenant, en in enkele gevallen met financiële middelen van de federale (via het federale samenwerkingsakkoord) of provinciale overheid en 'derden'.

De omvang en kwaliteit van het reeds bestaande ontwikkelingsbeleid varieerde sterk tussen de gemeenten. Zo hadden bijvoorbeeld Gent en Lommel reeds een vrij uitgebreid beleid, en werkten sommige gemeenten al samen met een partnergemeente in het Zuiden. Voor andere gemeenten bestond het beleid uit niet meer dan financiële steun aan NGO's en lokale initiatieven en bijeenkomsten met de adviesraad ontwikkelingssamenwerking. Niettemin bevestigen we hier onze voorgaande argument dat alle geselecteerde reeds over een zekere ervaring beschikten in ontwikkelingssamenwerking.

3.2 Invloed van de pilootfase

Niet verwonderlijk hielden alle gemeenten rekening met de ervaring opgedaan tijdens het pilootproject voor de formulering van de aanvraag tot convenant in 2005-2007. De intense samenwerking en begeleiding van de VVSG en de Vlaamse administratie tijdens de pilootfase hebben volgens de gemeentelijke ambtenaren, een cruciale rol gespeeld in het begrip van het doel en werkwijze van de conve-

nant. Veel gemeenten zagen dan ook de convenant 2005-2007 als een verderzetting van de inspanningen geleverd tijdens de pilootfase, met de nodige bijstellingen en wijzigingen die voortkwamen uit de lessen geleerd tijdens voorbereidende fase.

De belangrijkste wijzigingen kunnen we als volgt samenvatten:

- aanpassen en verbeteren van opmaak strategische en operationele plannen;
- formuleren van meer realistische doelstellingen;
- proces- in plaats van projectmatige aanpak;
- betere budgettering;
- grotere focus op sensibilisatie en Noordwerking;
- uitstellen van de stedenband ofwel starten van zoektocht naar stedenband;
- meer structurele samenwerking met het Zuiden;
- besef van waarde instrument convenant voor vergroting engagement binnen gemeentebestuur.

4. Conformiteit van doelstellingen met de filosofie van het decreet

In het aanvraagdossier, de voortgangsrapporten en de operationele actieplannen beschrijven de gemeenten telkens de (operationele) doelstellingen voor de drie (of twee, voor gemeenten zonder directe samenwerking) verschillende luiken. Eén van de evaluatieopdrachten in dit onderzoek bestaat uit de vraag of de convenants inhoudelijk en vormelijk werden uitgevoerd conform de bepalingen van het decreet en het uitvoeringsbesluit. In hoofdstuk 4 beantwoorden we deze vraag voor het vormelijke aspect en argumenteren we dat een inhoudelijke beoordeling volgens de letter van het decreet en uitvoeringsbesluit beperkt is, vanwege de zeer ruim gedefinieerde inhoudelijke vereisten in de wetgevende documenten. In dit hoofdstuk trachten we dit inhoudelijke aspect te benaderen vanuit de filosofie van het decreet in plaats vanuit de letterlijke wetgevende teksten. Alhoewel het decreet weinig expliciete richtlijnen geeft voor de inhoud van de convenant, hadden de beleidsmakers wel een bepaalde richting voor ogen met de convenant, zoals we reeds in hoofdstuk 2 hebben beschreven.

Hieronder lijsten we de belangrijkste doelstellingen van convenantsgemeenten op voor elk luik.

4.1 Sensibilisatie

De voornaamste (operationele) doelstellingen in het luik sensibilisatie concentreerden zich op:

- sensibilisatie van de bevolking;
- mondiale vorming aan scholen;
- sensibiliseren van het gemeentelijk personeel;

- stimuleren van een duurzaam en eerlijk aankoopbeleid en behalen van het label fair trade gemeente.

4.2 Capaciteitsopbouw

In tegenstelling tot sensibilisatie waren de doelstellingen voor het luik capaciteitsopbouw in het Noorden zeer gevarieerd onder de gemeenten. De volgende grote thema's kwamen naar boven:

- vorming van de ambtenaren ontwikkelingssamenwerking en het gemeentelijk personeel;
- ondersteuning, vorming en uitbreiding van de leden van de GROS;
- ondersteuning en ontwikkeling van werkgroepen en stuurgroepen rond de stedenband;
- inventarisatie van lokale verenigingen en initiatieven;
- verhoging van het personeel en budget voor ontwikkelingssamenwerking;
- ontwikkeling en ondersteuning van een dienst ontwikkelingssamenwerking;
- monitoring en evaluatie van het ontwikkelingsbeleid.

4.3 Stedenband

De operationele doelstellingen voor het luik stedenband zijn verschillend voor de gemeenten die reeds een stedenband hadden lopen tijdens de pilootfase en zij die er nog geen hadden, of die hebben opgezegd.

Voor de tweede groep bestond de doelstelling uit het vinden van een geschikte partnergemeente. Uit de pilootfase hadden de gemeenten en de VVSG de les getrokken dat de identificatie en selectie van een partnergemeente met de nodige zorg en tijd moest worden aangepakt. Gebaseerd op onder meer eerdere ervaringen hebben de VVSG en de gemeenten een uitgebreid stappenplan opgesteld (te vinden in het Noord-Zuid handboek van de VVSG) voor het vinden van een geschikte partnergemeente. Dit plan behelst onder meer de betrokkenheid van de lokale civiele maatschappij (incl. de GROS), het creëren van een gemeentelijke en politiek draagvlak, het aanschrijven van mogelijke gemeenten in het Zuiden, het selecteren van gemeenten die qua grootte en bestuurlijke interesses congrueren met de gemeente in het Noorden en een voorbereidingsvisie aan de mogelijke partnergemeente. Dit is een proces dat tijd vraagt, maar dat volgens de betrokken partijen tot een meer duurzame en efficiëntere stedenband kan uitgroeien.

De eerste groep van gemeenten concentreerde zich voornamelijk op volgende doelstellingen:

- concrete samenwerking en versterking bestuurlijke capaciteiten, incl. uitwisselingsprogramma's, rond specifieke beleidsthema's (bv. afvalinzameling en -verwerking, gezondheid, water en irrigatie, veiligheid en preventie, jeugd, sport, burgerlijke stand, ...);

- creatie van een politiek, ambtelijk en civiel draagvlak voor de stedenband bij de partner in het Zuiden;
- op de hoogte brengen en sensibiliseren van het bestaan van een stedenband bij de bevolking in de partnergemeente;
- analyse van bestuurlijke structuur en capaciteiten in de partnergemeente;
- verbeteren van communicatie tussen de besturen van beide gemeenten;
- oprichting en ontwikkeling van structuren (werkgroep, contactpersonen) in de partnergemeente die instaan voor de stedenband;
- vorming en opleiding van ambtenaren in de partnergemeente.

4.4 Conclusie

In het algemeen waren de doelstellingen conform de filosofie en visie van het decreet. Ontwikkelingssamenwerking werd daarenboven vaak in de context van duurzame ontwikkeling benaderd, of de gemeente organiseerde specifieke activiteiten rond duurzame ontwikkeling.

We plaatsen hierbij drie kanttekeningen:

De relatieve vaagheid van de algemene doelstellingen in het decreet en de autonomie van gemeenten om de operationele doelstellingen zelf te bepalen vertaalt zich in een vrij uitgebreide verzameling verschillende operationele doelstellingen. Voor de luiken capaciteitsopbouw en stedenband waren de operationele doelstellingen zoals vermeld meer uiteenlopend dan voor sensibilisatie. Toch waren er voor dit laatste luik ook verschillende visies. Sommige gemeenten hanteerden bijvoorbeeld een doelgroepenaanpak, terwijl andere zich op de bevolking als geheel richtten. Daarnaast, beoogden enkele gemeenten in eerste instantie het verhogen van de naambekendheid en de visibiliteit van de werking van de Noord-Zuid dienst en de lokale verenigingen binnen de eigen bevolking en het gemeentelijk personeel, terwijl anderen specifieke activiteiten ontplooiden rond bepaalde Derdewereldproblemen, en op een actieve wijze verschillende diensten binnen de gemeente trachtten bijeen te brengen rond ontwikkelingssamenwerking.

Het onderscheid tussen de luiken capaciteitsopbouw en sensibilisatie lijkt niet makkelijk te maken voor verschillende gemeenten, aangezien bepaalde activiteiten bij andere gemeenten in een iets andere vorm teruggevonden werden in het andere luik. Vooral het luik capaciteitsopbouw werd door de verschillende ambtenaren als beschouwd als moeilijk definieerbaar.

De meeste gemeenten hebben zich, volgens de filosofie van het convenantsbeleid, inderdaad gericht op bestuurskrachtversterking en niet op ontwikkelingsprojecten die het terrein zijn van andere ontwikkelingsactoren. Toch is de scheidslijn niet altijd duidelijk, ook niet voor de gemeenten zelf.

5. Ambitieniveau van de doelstellingen

Om het ambitieniveau van de (operationele) doelstellingen te bepalen, kijken we eerst naar de verschillende luiken.

5.1 Sensibilisatie

Zowat alle gemeenten melden dat men voor het luik sensibilisatie gedeeltelijk of helemaal de doelstellingen had bereikt, die ze zich voorop hadden gesteld. Hierbij plaatsen zij en wij de volgende kanttekeningen:

- het meten van een verhoging van een draagvlak voor en begrip van ontwikkelingssamenwerking bij de bevolking en het gemeentelijk personeel is zeer moeilijk;
- bepaalde doelgroepen kon men zeer moeilijk bereiken (bijvoorbeeld allochtonen);
- de stedenband is een zeer krachtig middel om de bevolking te sensibiliseren, want het geeft als het ware een gezicht aan de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en kan gebruikt worden als kapstok om activiteiten aan vast te hangen. Aan de andere kant loopt men het risico de Noord-Zuidproblematiek te vernauwen tot enkel de specifieke problemen in de partnergemeente, en de structurele onderliggende problemen te verwaarlozen;
- gemeentelijk personeel en verschillende diensten actief laten deelnemen en interesseren is moeilijk;
- in sommige gevallen was het moeilijk een evenwicht te vinden met het bestaande aanbod van NGO's.

5.2 Capaciteitsopbouw

De doelstellingen rond capaciteitsopbouw werden vaak maar ten dele bereikt:

- De meeste gemeenten slaagden wel in de uitbreiding van het personeel voor ontwikkelingssamenwerking en het vormen van dit personeel, alsook de ontwikkeling van een dienst voor ontwikkelingssamenwerking, en van werkgroepen en stuurgroepen voor stedenbanden.
- Het budget voor ontwikkelingssamenwerking werd in veel gemeenten ook verhoogd, maar dit ging vaak moeizamer en politiek engagement voor een blijvende groei is verre van zeker.
- Het belangrijkste knelpunt is echter de monitoring en evaluatie van het ontwikkelingsbeleid. Slechts weinig gemeenten zijn geslaagd in het behalen van hun doelstellingen op dit vlak, vooral omwille van de moeilijkheid van de thematiek.

5.3 Stedenband

Het is zeer moeilijk om algemene conclusies over het al dan niet behalen van de doelstellingen te trekken, die gelden voor alle gemeenten. De meeste gemeenten stelden wel dat zij hun doelstellingen gedeeltelijk hadden behaald, maar voegden er ook aan toe dat een evaluatie moeilijk was, temeer omdat de samenwerking zeer procesgericht is. De resultaten kunnen dan ook enkel op langere termijn gemeten worden. Toch kunnen we op basis van de interviews en evaluatierapporten een aantal uitspraken doen:

- de situatie en de structuur in de partnergemeente bemoeilijkten het behalen van de doelstellingen, zoals bestuurswissels, politieke crisissen en beperkte communicatiemiddelen;
- volgens de filosofie van de convenant dient er tussen beide gemeenten een evenwaardige en reciproque partnerrelatie te ontstaan. Het is echter zeer moeilijk dit te bewerkstelligen en niet in een klassieke donorrelatie te verzeilen;
- het sensibiliseren van de lokale bevolking in het Zuiden, alsook het gemeentebestuur over het bestaan van de stedenband en het convenantsbeleid is vooral voor grote partnergemeenten zeer moeilijk.

5.4 Conclusie

Uit de interviews met de ambtenaren en de VVSG leren we dat voor de meeste gemeenten de ambities zeker niet te laag waren vastgelegd, maar eerder op een realistisch niveau. Enkele gemeenten rapporteerden zelfs dat ze de lat nog te hoog hadden gelegd. De evaluatieverslagen bevestigen deze indruk. Veel operationele doelstellingen werden maar gedeeltelijk bereikt. De procesgerichtheid van de doelstellingen bemoeilijkt daarenboven de evaluatie van het behalen van de operationele doelstellingen. Toch hebben we per luik een aantal veel voorkomende knelpunten kunnen identificeren (zie hoger).

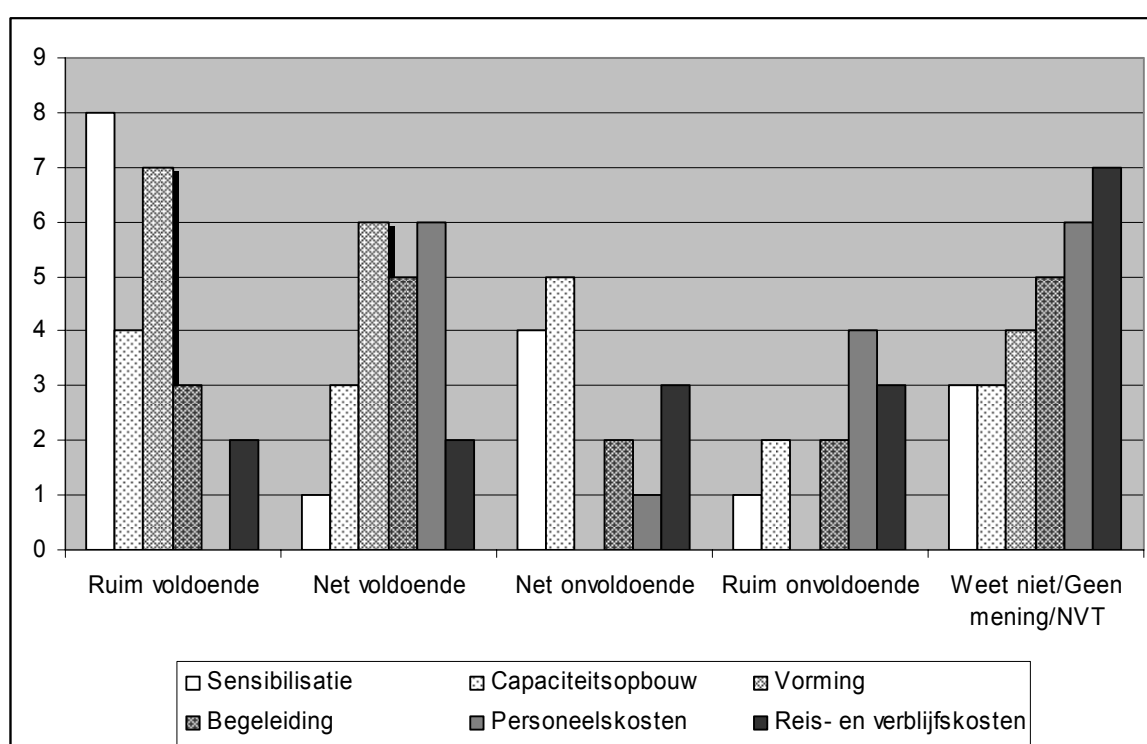
6. Evolutie van het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid

Volgens de informatiebronnen voor deze studie is het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in zowat alle gemeenten in positieve richting geëvolueerd.

6.1 Financiering

De belangrijkste bijdrage van de convenant situeert zich volgens de middelgrote en kleine gemeenten en steden bij de financiële middelen voor de uitwerking van een beleid en het aannemen van personeel (op de toename van de personeelscapaciteit komen we verder terug). Zoals verder in dit hoofdstuk aan bod komt, zou het ontwikkelingsbeleid zonder deze subsidies in heel wat gemeenten ingeperkt

worden. Bovendien hebben deze middelen een stimulans aan de gemeenten gegeven om het thema ontwikkelingssamenwerking verder uit te werken binnen de gemeente. Alhoewel de gemeenten de convenantssubsidie als voldoende achten voor de Noordwerking en de vorming, is er discussie over de grootte van de personeelssubsidie en de Zuidwerking, wat in figuur 3.3 verspreid terug te vinden is onder capaciteitsopbouw (voor ambtenaren in het Zuiden, en reis- en verblijfskosten. Belangrijkere kritiek op de financiering behelst echter de niet-overdraagbaarheid van subsidies van het ene naar het volgende jaar, en tussen de verschillende luiken (zie hoofdstuk 7 voor een ruimere analyse).



Bron: Websurvey

Figuur 3.3 Evaluatie van de subsidies van de convenant voor de verschillende luiken

6.2 Visieontwikkeling

Voor de gemeenten die al een ruim ontwikkelingsbeleid hadden, lieten de financiële middelen verkregen via de convenant toe om het ontwikkelingsbeleid verder uit te werken zonder de inhoudelijke richting te moeten wijzigen. Voor de minder ervaren gemeenten, incl. de gemeenten wiens ontwikkelingsbeleid pas echt vorm kreeg tijdens de pilootfase, heeft de convenantsperiode significante inhoudelijke en methodologische bijdragen geleverd, meer bepaald:

- professionalisering van de werking van de dienst ontwikkelingssamenwerking (zowel methodologisch als inhoudelijk) en van het ontwikkelingsbeleid in het algemeen;
- beter gestructureerd beleid, met duidelijke doelstellingen, prioriteiten en visie;
- institutionalisering van het thema ontwikkelingssamenwerking binnen het gemeentelijke werking en groter draagvlak voor het thema binnen het gemeentebestuur (zie ook verder 'Politiek Draagvlak');
- procesgerichte werking in plaats van projectmatig;
- meer aandacht voor de Noordwerking, i.e. sensibilisatie van de bevolking;
- uitbreiding, herziening en verdieping van de stedenband.

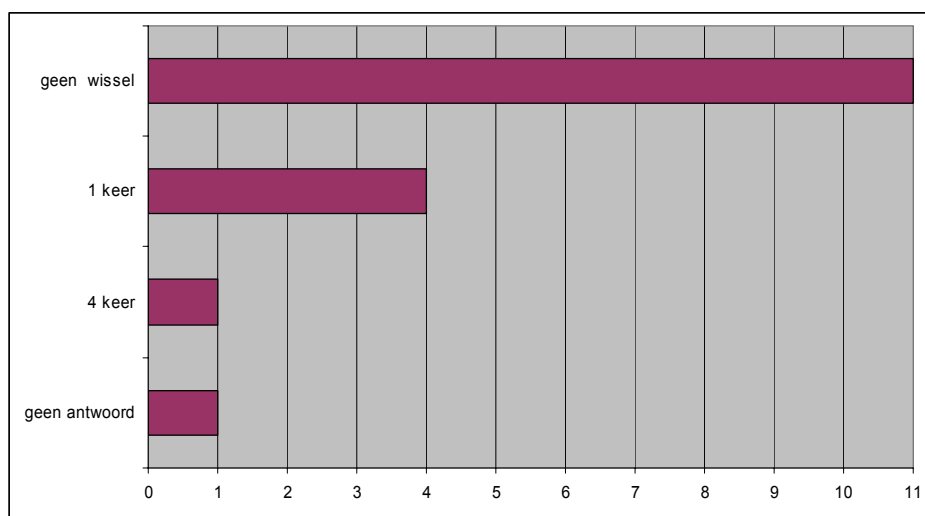
7. Evolutie van de personeelscapaciteit voor ontwikkelingssamenwerking

Om de evolutie van de capaciteit van de dienst ontwikkelingssamenwerking te beoordelen, kijken we naar de personeelsbezetting verantwoordelijk voor het domein ontwikkelingssamenwerking in het algemeen, en de uitvoering van de convenant in het bijzonder.

7.1 Personeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de convenant

In de meeste gevallen was de ambtenaar verantwoordelijk voor de uitvoering van de convenant 2005-2007, dezelfde als degene die toezag op de uitvoering van het pilootproject.

In 4 van de 16 gemeenten is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de convenant in de periode 2005-2007 één maal van persoon gewisseld en in 1 gemeente vier maal (zie figuur 3.4). De redenen omvatten ziekte of verandering van functie of werk van de betreffende ambtenaar, of interne herverdeling van de taken voor de uitvoering van de convenant. Meer bepaald heeft één gemeente deze verantwoordelijkheid in dezelfde periode verdeeld over twee ambtenaren, waarbij één ambtenaar de Noordwerking diende uit te voeren en een andere de Zuidwerking.



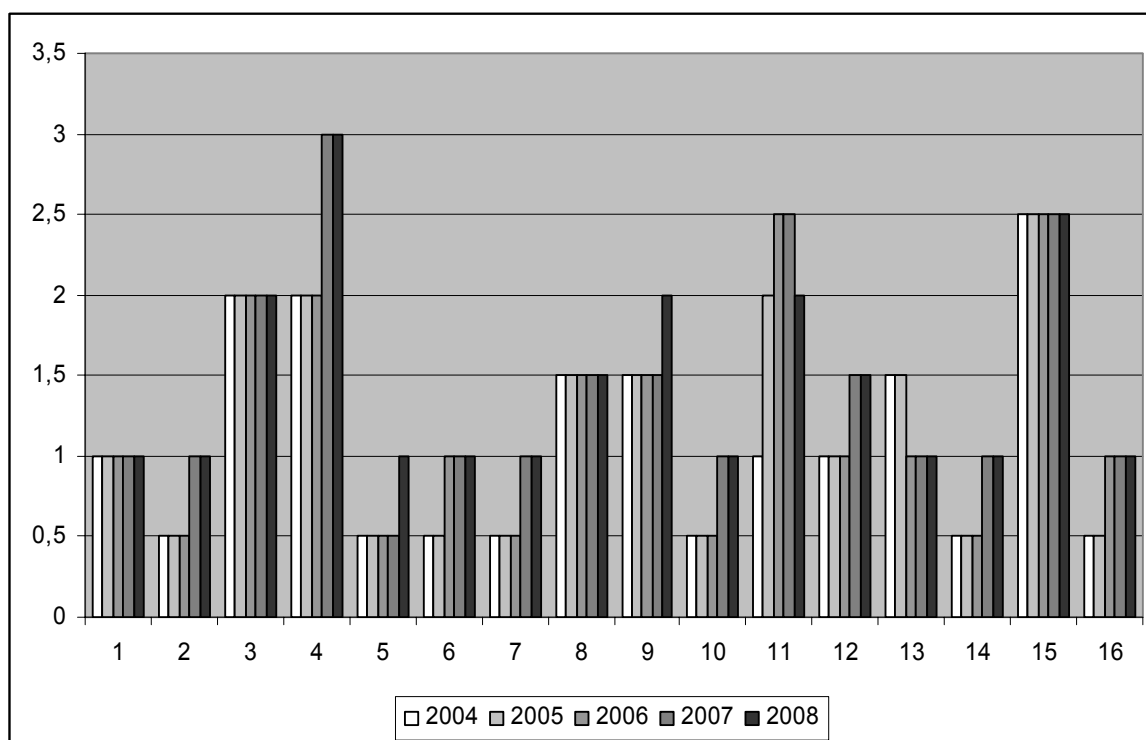
Bron: Websurvey

Figuur 3.4 Aantal maal dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de convenant 2005-2007 van persoon is gewisseld

Volgens desbetreffende gemeenten werd er voldoende aandacht besteed aan de overdracht van kennis en expertise voor de voortzetting van de uitvoering convenant. De intense begeleiding van de VVSG heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. In hoofdstuk 6 behandelen we de VVSG in meer detail. Volgens 2 ambtenaren heeft de persoonswissel wel geleid tot een vertraging in de uitvoering van de convenant, en in een derde gemeente leidde dit tot budgettaire aanpassingen en inhoudelijke wijzingen van de convenant, i.e. bepaalde acties werden niet uitgevoerd en vervangen door andere.

7.2 Personeel verantwoordelijk voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid

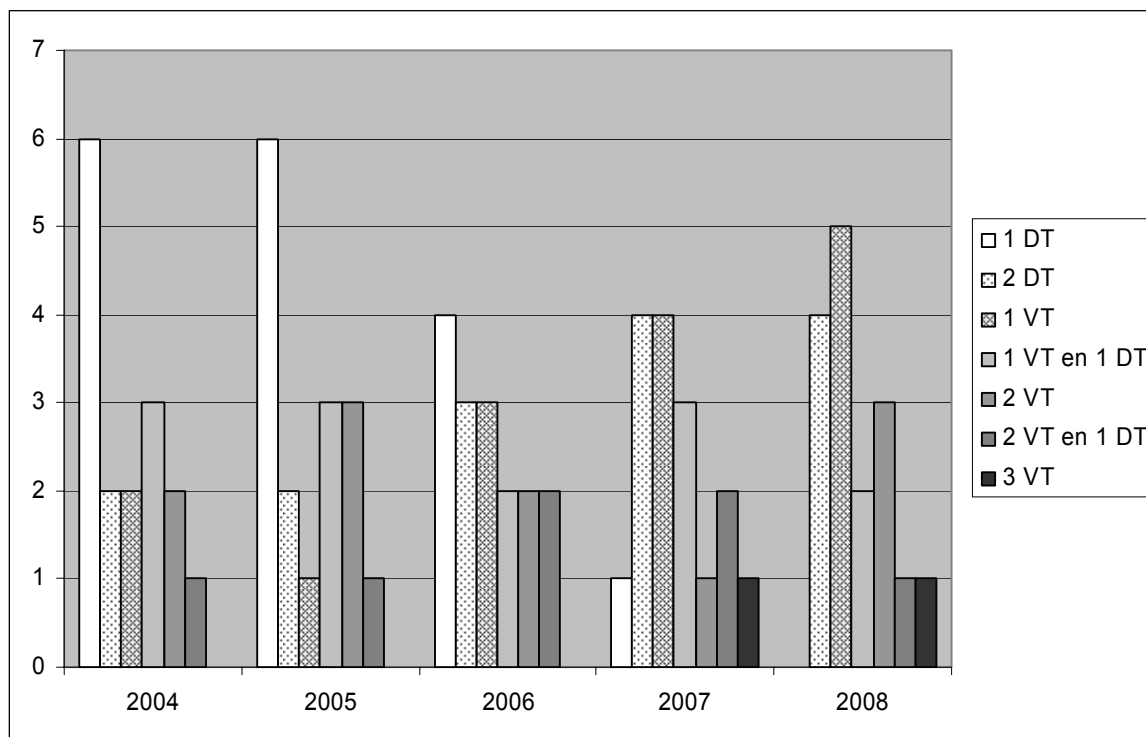
Tussen 2004 en 2008 groeide het aantal deeltijdse equivalenten die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking in hun gemeente in bijna alle gemeenten (zie figuur 3.5). In 9 gemeenten kwam er een deeltijds equivalent bij en in 2 gemeenten een voltijds equivalent. In 4 gemeenten was er geen verandering en 1 gemeente zag een deeltijds equivalent verloren gaan.



Bron: Websurvey (respons 16 van de 17 gemeenten)

Figuur 3.5 De evolutie van het aantal ambtenaren verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking per gemeente

Figuur 3.6 maakt duidelijk dat op vijf jaar tijd de personeelscapaciteit in de zestien gemeenten die op de websurvey hebben geantwoord, is toegenomen. Terwijl in 2004 nog zes gemeenten enkel een deeltijdse ambtenaar hadden die taken op zich nam inzake ontwikkelingssamenwerking, hebben in 2008 alle gemeenten minstens een 2 deeltijdse ambtenaren. In 5 gemeenten is er een 1 voltijdse kracht aanwezig en 5 gemeenten hebben zelfs twee of meer voltijdse ambtenaren in dienst. Hierbij moeten we wel opmerken dat in een enkel geval een informatie- of andere ambtenaar taken op zich neemt inzake ontwikkelingssamenwerking. Toch kunnen we concluderen dat in de periode van de convenant de verantwoordelijkheid voor de uitvoering voor het ontwikkelingsbeleid meer geconcentreerd werd binnen de gemeente. Voor de start van de convenant was deze immers meer verspreid over verschillende diensten en ambtenaren, die over andere domeinen (bv. jeugd, milieu) de verantwoordelijkheid droegen.



Bron: Websurvey (respons 16 op 17 gemeenten)

Figuur 3.6 Evolutie van het aantal gemeenten met deel- of voltijdse ambtenaren verantwoorde-
lijke voor ontwikkelingssamenwerking

8. Politiek draagvlak

Eerder in dit hoofdstuk hebben we reeds beschreven dat in de meerderheid van de gemeenten de schepen internationale samenwerking (vaak samen met de ambtenaar en de GROs) het initiatief nam om een convenant aan te vragen. Dit wil echter niet zeggen dat alle schepenen internationale samenwerking eenzelfde enthousiasme of engagement tentoonspreiden voor hun domein of voor de convenant in het bijzonder. Een lijn kunnen we hier echter niet in trekken. Dit hangt sterk af van persoonsgebonden factoren, alsmede van de andere bevoegdheden die de schepen nog op zich neemt. Dit vertaalt zich tevens in de mate van betrokkenheid bij de opmaak en uitvoering van de convenant. In sommige gemeenten blijkt de schepen voor ontwikkelingssamenwerking de uitvoering van de convenant bijna niet op te volgen, terwijl in andere gemeenten de schepenen inhoudelijke input geven. In alle gevallen dient de convenant wel de gemeentelijke beleidsnota ontwikkelingssamenwerking (of afdeling in de algemene beleidsnota) te volgen. Daarbij moeten we wel opmerken dat in enkele gemeenten het ontwikkelingsbeleid zowat samenvalt met de convenant.

Uit de interviews met de ambtenaren en de schepenen kunnen we concluderen dat de interesse voor ontwikkelingssamenwerking bij de rest van het college zeer uit-

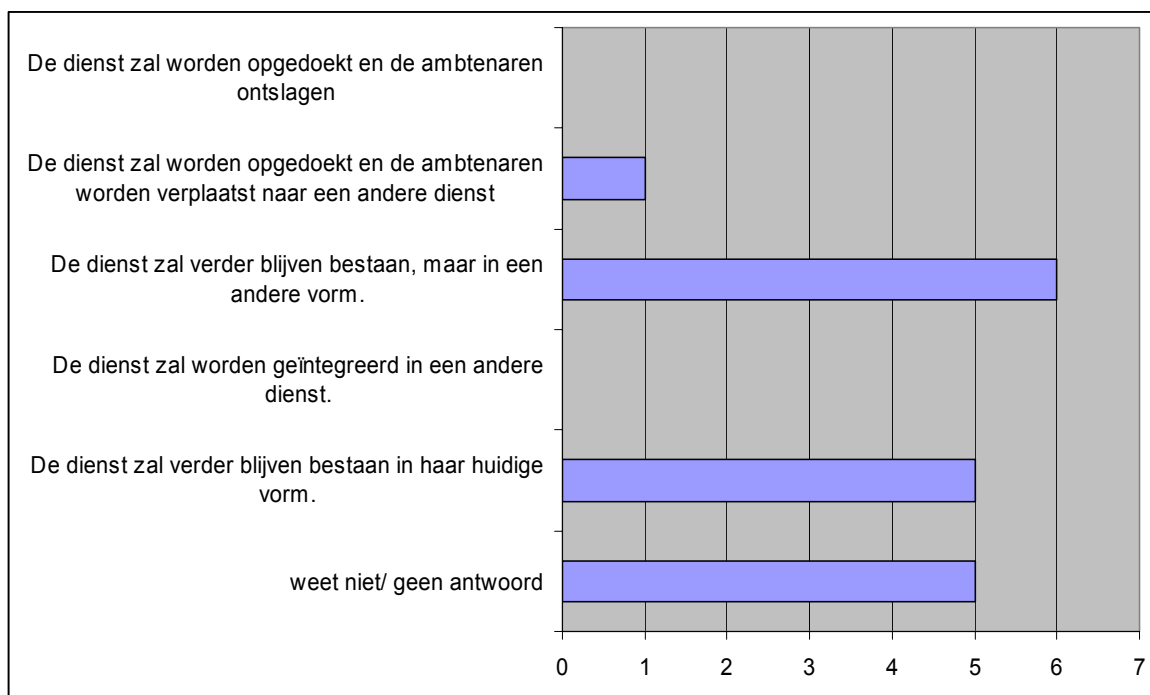
eenlopend was, zowel binnen als tussen de gemeenten. Alle ambtenaren melden wel dat tijdens de convenantperiode de interesse voor ontwikkelingssamenwerking in het gemeentebestuur toenam. Met andere woorden, de convenant was een uitstekend instrument om de zichtbaarheid van ontwikkelingssamenwerking te verhogen binnen het gemeentebestuur.

Daarnaast argumenteerden veel ambtenaren dat de convenant een overtuigend middel is om het politiek draagvlak binnen de gemeenten te verhogen. Het bestaan van een decreet inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking weerspiegelt immers een engagement en interesse in de gemeenten als ontwikkelingsactoren.

De vraag stelt zich dan ook hoe duurzaam dit politiek draagvlak zou zijn bij het wegvallen van de convenant.

9. Duurzaamheid van het ontwikkelingsbeleid

Wat de duurzaamheid van het ontwikkelingsbeleid zou zijn wanneer de gemeente geen subsidies meer krijgt via een convenant is voor veel gemeenten een hypothetische vraag; 15 van de 17 gemeenten hebben immers een nieuw convenant afgesloten voor de periode 2008-2010. De ambtenaren zeiden dat deze beslissing in de handen ligt van het gemeentebestuur en dat zij er als dusdanig geen sluitende uitspraak over kunnen doen. Figuur 3.7 geeft hun inschattingen weer. Slechts één ambtenaar dacht dat de dienst zou worden opgedoekt, terwijl in de meerderheid van de gevallen de dienst wellicht zou blijven bestaan, al dan niet in afgeslankte of gewijzigde vorm.



Bron: Websurvey

Figuur 3.7 Wat gebeurt er met de dienst OS en haar ambtenaren indien de Vlaamse financiering in het kader van de convenant zou worden stopgezet (hypothetische vraag)?

In alle gevallen zouden wellicht bepaalde acties worden verder gezet en andere worden stopgezet. In de meeste gevallen zal de stedenband het kind van de rekening worden, terwijl de sensibilisatie in het Noorden zal verder gaan. Financiële middelen zullen uit eigen middelen komen. In een enkel geval ook via federale, provinciale of NGO weg. Of men zal naar andere manieren zoeken.

Omwille van de volgende redenen zou het wegvallen van de convenant de duurzaamheid van het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid in het gedrang kunnen brengen:

- minder financiële middelen voor het uitvoeren van acties;
- minder financiële middelen voor personeel;
- wegvallen van drukings- en overtuigingsmiddel bij gemeentebestuur;
- wegvallen van verplichting voor de gemeente om zich alvast voor drie jaar te concentreren op ontwikkelingssamenwerking.

HOOFDSTUK 4

EVALUATIE VAN DE UITVOERING VAN DE CONVENANTS OP CONFORMITEIT MET HET DECREET EN HET UITVOERINGSBESLUIT

1. Inleiding

Voorliggend hoofdstuk betreft een toetsing van de conformiteit van uitvoering van de convenants ontwikkelingssamenwerking met de wettelijke bepalingen, gestipuleerd in het decreet van 2 april 2004 en het Besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005. Een eerdere versie van evaluatie op dit criterium werd reeds op 31 juli 2008 bezorgd aan het VAIS, waarna bespreking volgde. De data-verzameling voor evaluatie op het criterium conformiteit vond plaats in de periode juni-juli 2008.

Na een bespreking van de specifieke evaluatievraag en het analysekader, gehanteerd voor de evaluatie op dit criterium, presenteert dit hoofdstuk de resultaten per gemeente met betrekking tot de toetsing op de uitvoering van de convenant conform de bepalingen beschreven in het decreet en het besluit. Op basis van deze analyse worden een aantal overkoepelende conclusies geformuleerd.

2. Methodologie ter evaluatie op conformiteit van uitvoering

2.1 Verfijning van evaluatievraag en -criterium

De toetsing op het criterium conformiteit heeft betrekking op de conformiteit met de bepalingen in het decreet en het besluit. De toetsing is conform de opdracht tweeledig uitgevoerd: het betreft zowel een toetsing op vormelijke conformiteit als op inhoudelijke conformiteit.

Om het evaluatiecriterium ‘conformiteit’ te vertalen naar concrete toetsbare subcriteria, werden de bepalingen van het decreet en het besluit systematisch en in detail gescreend op vormelijke en inhoudelijke vereisten t.a.v. de uitvoering van de convenants.

De resulterende lijst van subcriteria of indicatoren resulteerde in een gestandaardiseerde checklist waarmee elke gemeente apart geëvalueerd kon worden. De gelijke werkwijze laat een consistente beoordeling toe en levert vergelijkbare en aggregerbare resultaten op.

2.2 Analyse kader vormelijke conformiteit

De tabel in bijlage 3 geeft de 20 subcriteria weer die betrekking hebben op de vormelijke conformiteit. In de tweede kolom staat telkens de referentie naar de relevante bepaling(en) in het decreet en het besluit. De laatste kolom vermeldt aan de hand van welk document de gevraagde informatie opgezocht en geverifieerd kan worden.

Bij deze checklist voor de analyse op vormelijke conformiteit moeten nog een aantal bemerkingen worden gemaakt. De eerste vijf subcriteria zijn instapcriteria: de gemeenten dienen hieraan te voldoen vooraleer een convenant ondertekend kan worden. De criteria hebben eerder betrekking op de conformiteit met het decreet dan wel op de eigenlijke uitvoering van de convenant. Voor die criteria leverde deze evaluatieopdracht dus een double-check.

Het subcriterium nr. 8 werd door het evaluatieteam ruim geïnterpreteerd. Meer bepaald werd hieronder verstaan dat gemeenten jaarlijks expliciete doelstellingen en acties moeten formuleren om de band met de partnergemeente gestalte te geven. Een beperkte interpretatie zou inhouden dat gemeenten vooraf een gewenst eindpunt moeten vastleggen waarnaar gradueel en cumulatief toegewerkt zou worden.

Het subcriterium nr. 10 bleek strikt genomen niet verifieerbaar door een foutieve verwijzing in de tekst van het decreet zelf. In art. 6, 1° van het decreet wordt bepaald dat gemeenten in hun strategisch actieplan moeten motiveren hoe ze de doelstellingen van de convenant ontwikkelingssamenwerking beogen te bereiken en voor deze laatste wordt vervolgens verwezen naar art. 2, 1° van het decreet. Echter, art. 2, 1° betreft louter de definiëring van het instrument ‘convenant’. Ons inziens wilde de decreetgever in casu naar art. 3 verwijzen; hierin worden de doelstellingen van het afsluiten van een convenant uiteengezet. Voor de evaluatie op dit subcriterium heeft het evaluatieteam getoetst of de gemeenten een motivering hebben opgenomen met betrekking tot de doelstellingen zoals vermeld in art. 3 van het decreet.

Het subcriterium nr. 20 stelde ook enkele moeilijkheden. Het kaderdocument van de convenant bepaalt dat de convenantsperiode loopt vanaf 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007. De deadline voor het indienen van het eindrapport wordt dan, conform de bepaling van het decreet, 1 februari 2008. Echter, tijdens de documentenanalyse bleek dat in de correspondentie met de gemeenten door het VAIS werd aangegeven dat de eindrapporteringen werden verwacht uiterlijk 15 maart 2008. Verschillende gemeenten hebben bijgevolg hun eindrapport ingediend na 1 februari maar wel conform de opgegeven deadline door het VAIS. Het was bovendien niet steeds eenduidig te achterhalen wanneer de eindrapporten zijn toegekomen bij het VAIS; soms werden ontbrekende stukken bij het eindrapport (bv. het advies van de gemeentelijke adviesraad) achterna gestuurd.

Omwille van deze onduidelijkheden werd beslist dit subcriterium niet mee te nemen in de evaluatie van de uitvoering van de convenant op formele conformiteit met het decreet en het besluit.

2.3 Analyse kader inhoudelijke conformiteit

De convenants worden beperkt inhoudelijk gestuurd door het wetgevend kader. Artikel 3 van het decreet bevat een vrij algemene opsomming van de doelstellingen van de convenant ontwikkelingssamenwerking, waarbinnen elke gemeente een ruime operationele vrijheid heeft om het lokaal beleid in te vullen.

(Art. 3) De convenant Ontwikkelingssamenwerking wordt afgesloten met als doel:

- de aanmoediging van de gemeente om een volwaardige speler te worden binnen het domein ontwikkelingssamenwerking;
- een brede sensibilisatie inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking binnen de gemeente te bewerkstelligen;
- een goed bestuur inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking na te streven binnen de gemeente door capaciteitsopbouw inzake bestuurlijk management en het conceptueel uitbouwen van een lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking;
- voor de gemeenten die dat beogen, de directe samenwerking van gemeente tot gemeente in een Noord-Zuidcontext ondersteunen met het oog op bestuurskrachtversterking, verbetering van de openbare dienstverlening en versterking van de lokale democratie.

Enerzijds biedt deze ruime formulering uiteraard de nodige flexibiliteit voor creatieve initiatieven op het vlak van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, ongeacht de specifieke capaciteit en eerdere ervaring van een gemeente inzake ontwikkelingssamenwerking. Anderzijds belemmert deze algemene beschrijving van doelstellingen een gedetailleerde aftoetsing van inhoudelijke conformiteit van de uitvoering van de convenants met het wetgevend kader.

Een gegeven dat de inhoudelijke beoordeling verder bemoeilijkt, is de aangehaalde foutieve verwijzing in de tekst van het decreet met betrekking tot de doelstellingen van de convenant (cf. *supra*). Deze vormelijke verwijzingsfout kan immers worden aangegrepen om een inhoudelijk oordeel omtrent het profiel van strategische doelstellingen die een gemeente vooropstelt en diens inhoudelijke conformiteit met de doelstellingen van de convenant te ontkrachten. Voor de toetsing heeft het evaluatieteam echter de doelstellingen zoals vermeld onder art. 3 in het decreet als referentiepunt genomen.

De subcriteria van inhoudelijke conformiteit staan vervat in de tabel in bijlage 4. Naast de doelstellingen bekijken we ook het profiel van directe samenwerking. We gaan meer bepaald na in welke mate de landen in het prioritaire gebied van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking (Zuidelijk Afrika) liggen. Het betreft hier echter geen verplichting voor de gemeenten met betrekking tot de keuze van het land voor directe samenwerking met een partnergemeente. Dit subcriterium benadert inhoudelijke conformiteit dus in brede zin. Ten slotte besteden we ook aandacht aan de bepalingen van het decreet die betrekking hebben op de plannings- en verantwoordingsverplichtingen. Terwijl voor vormelijke conformiteit wordt gekeken naar het bestaan van en de vormvereisten voor deze documenten, gaan we hier na of er inhoudelijke koppelingen worden gemaakt tussen respectievelijk het strategisch actieplan, de operationele actieplannen, de voortgangsrapporten en het eindrapport. Daarvoor kijken we meer bepaald naar de doelstellingen en de indicatoren.

2.4 Werkwijze en bronnen voor dataverzameling

De toetsing van de conformiteit van uitvoering van de convenants met het decreet kwam tot stand via documentenanalyse. Concreet werden alle documenten geconsulteerd die ter beschikking werden gesteld door het VAIS. Het evaluatieteam focuste zich hierbij op de aanvraagdossiers en hun bijlagen, strategische actieplannen, operationele actieplannen, de jaarlijkse voortgangsrapporten, de eindrapporten, en de bijhorende adviezen van de gemeentelijke adviesraden internationale samenwerking.

De gegevensverzameling gebeurde per gemeente, aan de hand van een gestandaardiseerde analysesheet die de twee aangehaalde checklists integreert. Een sjabloon van de analysesheet staat in bijlage 5.

3. Verificatie van de conformiteit van de uitvoering van de Convenants

3.1 Een synthetische analyse

Bijlage 6 biedt een overzicht van de vastgestelde resultaten voor elk van de 17 convenantgemeenten (2005-2007) m.b.t. de conformiteit van de uitvoering van de convenant met het decreet en het besluit.

De ondertekening van de convenant vond zonder uitzondering plaats in 2005. Slechts 2 van de 17 gemeenten hebben niet geopteerd voor een convenant directe samenwerking: Merelbeke en Middelkerke. Leuven startte een stedenband op (in Kenia) maar heeft deze later terug afgebroken, na overleg met het VAIS.

Alle gemeenten hebben een adviesraad bevoegd voor internationale samenwerking. De oprichtingsdata verschillen echter sterk, variërend van 1971 tot 2005.

Alle gemeenten voldoen aan de 5 instapcriteria om te kunnen toetreden tot de convenant. Wat de vereiste betreft om ontwikkelingssamenwerking aan bod te laten komen in ofwel het algemeen beleidsprogramma van de gemeente ofwel een sectoriële beleidsnota, stellen we vast dat 12 gemeenten een sectoriële nota hadden op het moment van instap in de convenant. Bij 3 gemeenten werd ontwikkelingssamenwerking als thema vermeld in het algemene beleidsprogramma. Brussel besteedde er een aparte beleidsbrief aan, terwijl Edegem een handvest terzake had opgesteld. Voor de interpretatie van deze gegevens verwijzen we naar de resultaten van de evaluatie met betrekking tot de effecten van de convenant op het lokale beleid (cf. supra: evaluatiecriterium 2).

Met betrekking tot het subcriterium 8 inzake vormelijke conformiteit dient opgemerkt dat alle gemeenten met een directe samenwerking ook doelstellingen en acties hebben opgenomen in hun operationele actieplannen waarmee ze de band met de partnergemeente willen gestalte geven. Evenwel is zelden sprake van een echt 'traject', d.w.z. een gradueel en cumulatief pad dat wordt uitgezet vertrekkende van een in kaart gebrachte startsituatie en met expliciete tussentijdse en einddoelen die men wil halen. Dit uit zich ook in het type van indicatoren die men hanteert om de doelstellingen op te volgen; het merendeel betreft input- en outputindicatoren. In mindere mate worden effectindicatoren gespecificeerd.

Terwijl alle partnerlanden deel uitmaken van het Zuiden conform de afbakening zoals bepaald in het decreet, vallen slechts 3 partnerlanden in het prioritaire gebied van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zoals afgebakend in het besluit. Dit laatste is echter geen verplichting. Immers, gemeenten kunnen reeds van voor de convenant banden hebben opgebouwd met een bepaalde partnergemeente of -stad. Anderzijds is er een stimulans voor de gemeenten voorzien

om, in het kader van de convenant, internationale samenwerking aan te gaan in het prioritaire gebied. Meer bepaald stelt art. 4 §1 van het besluit dat wordt voorzien in een jaarlijks forfaitair bedrag van 5 000 euro.

Alle gemeenten hebben voorzien in alle gevraagde plannen en rapporteringen. Ook de gevraagde bijlagen zoals de adviezen van de lokale adviesraad zijn compleet. Tijdens de analyse werd vastgesteld dat de rapporteringen qua volume uiteenlopend waren, maar telkens werd wel eenzelfde stramien gevolgd. De vereiste rubrieken of aandachtspunten die het decreet in art. 6 opsomt met betrekking tot het strategische actieplan zijn in de documenten vrij eenduidig traceerbaar voor elke gemeente.

De verschillende plannen en rapporteringen vertonen per gemeente een grote coherentie op het vlak van doelstellingen en indicatoren. Operationele actieplannen sluiten goed aan bij de hoofdlijnen uitgezet in het strategische actieplan, terwijl de voortgangs- en eindrapporten systematisch terugkoppelen naar de doelstellingen en indicatoren zoals bepaald in deze plannen.

3.2 Bemerkingen bij de analyseresultaten

De synthetische analyseresultaten vermeld in voorgaande paragraaf behoeven enige verduidelijking en nuancering. Gelet op de zeer brede inhoudelijke beoordelingscriteria, af te leiden uit het decreet en besluit maakt dat niet altijd tot een gedetailleerde inhoudelijke toetsing kon worden overgegaan. En dit ongeacht de foutieve interne referentie in art. 6 naar art. 2, 1° van het decreet.

Dit geldt voor alle subcriteria van de checklist die betrekking hebben op doelstellingen die door de gemeenten worden geformuleerd in het kader van de convenant, respectievelijk '7. Uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in het Zuiden als Strategische Doelstelling in het Strategisch Actieplan ingeval van directe samenwerking'; '9. Strategisch actieplan bevat doelstellingen OS'; '11. Strategisch actieplan bevat toelichting of gemeente duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema's heeft opgenomen in het lokale OS beleid'.

Wat de vormelijke evaluatie betreft, werden moeilijkheden ondervonden ter accurate beoordeling van '12. Strategisch actieplan vermeldt eventuele subsidies die de gemeente reeds geniet in het kader van haar beleid inzake OS'. Gemeenten worden enkel verplicht een verklaring op te leveren van afwezigheid van dubbele financiering van de gemeentelijke ambtenaar ontwikkelingssamenwerking neer te leggen. Het vermelden van het ontvangen van eventuele andere cofinanciering dient niet op erewoord te worden verklaard. Voor gemeenten die geen expliciete melding maken van andere vormen van cofinanciering werd er bijgevolg vanuit gegaan dat de gemeente in kwestie inderdaad handelde conform het decreet, bij gebrek aan andere financiële bronnen ter verificatie. Voor een meer diepgaande

toetsing op dit punt zou de focus van de evaluatie moeten worden uitgebreid naar de systemen van interne controle en audit, zowel bij de gemeenten als bij de centrale overheid.

Onafhankelijk van de methodologische beoordelingsmoeilijkheden, dient opgemerkt dat de strategische en operationele doelstellingen, geformuleerd door de gemeenten, niet steeds consequent werden geformuleerd op een wijze die onmiddellijke 'vertaling' naar gepaste indicatoren toeliet. Idealiter voldoen doelstellingen, en dito indicatoren aan het SMART-principe. Doelstellingen dienen zoveel mogelijk specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden te worden geformuleerd. Een toepassing van dit principe vergemakkelijkt het 'afleiden' van geschikte indicatoren (zie eveneens hoofdstuk 7 omtrent planlast). Alle gemeenten voldeden formeel wel aan het subcriterium uit de checklist: '13. Strategisch actieplan omvat de beoogde resultaten en wijze waarop deze gemeten kunnen worden met kwantitatieve en kwalitatieve voortgangsindicatoren'. We stellen ten slotte vast dat voornamelijk outputindicatoren werden geformuleerd en in mindere mate effect- en impactindicatoren.

Tijdens de analyse van de dossiers is ook gebleken dat de timing om de operationele plannen voor jaar $x+1$ in te dienen voorafgaat aan het moment waarop het voortgangsrapport voor jaar x moet worden ingediend. Dergelijke timing is niet bevorderlijk voor het streven naar een coherente beleidscyclus op gemeentelijk vlak, noch voor de opvolging ervan door de centrale overheid, i.c. het VAIS.

4. Conclusie

4.1 Algemene opmerking inzake de timing van de evaluatie

De opdrachtgever gaf te kennen dat de bevindingen in dit interim-rapport worden meegenomen met het oog op de uitbetaling van de laatste schijf van financiële ondersteuning naar de gemeenten in het kader van de convenantperiode (2005-2007). Dergelijke werkwijze onderschrijft het principe van goed bestuur en verdient daarom appreciatie.

Anderzijds moet worden opgemerkt dat de evaluatie van de uitvoering van de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking op conformiteit met het wettelijke kader in zekere zin te laat werd geprogrammeerd. De reden daarvoor is dat gemeenten reeds hiervoor een verlenging konden aanvragen van de convenant (voor de periode 2008-2010). De conclusies en eventuele aanbevelingen tot verbetering van de uitvoering van de convenant op basis van deze externe evaluatie konden daardoor bij voorbaat niet worden meegenomen in de voorbereiding van de nieuwe convenantsperiode.

4.2 Conclusie m.b.t. conformiteit van uitvoering

Algemeen, en rekening houdend met de geformuleerde opmerkingen betreffende de moeilijkheden inzake inhoudelijke toetsing van conformiteit, kunnen voor geen enkele gemeente fundamentele 'inbreuken' tegen de letter van het decreet en het Besluit worden vastgesteld. We kunnen bijgevolg stellen dat elke gemeente naar behoren zowel vormelijk als inhoudelijk de convenant conform het wetgevend kader heeft uitgevoerd.

HOOFDSTUK 5

BIJDRAGE VLAAMSE BELEID

1. Afstemming van de convenant met het Vlaamse beleid

De Vlaamse beleidsnota ontwikkelingssamenwerking (2004-2009) en de beleidsbrieven (2005-2006 en 2006-2007) verwijzen expliciet naar het Vlaamse gemeentelijk ontwikkelingsbeleid en de mogelijkheid voor gemeenten om een convenant af te sluiten. In de beleidsnota wordt tevens de nadruk gelegd op het belang van vergroten van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking bij de Vlaamse bevolking. Het beleid van de regering is er dan ook op gericht om ruimte te scheppen aan verschillende actoren die op dit vlak actief kunnen zijn. Alhoewel er niet expliciet naar gemeenten wordt verwezen in deze doelstelling, kunnen we toch stellen dat impliciet de mogelijke bijdrage op dit vlak wordt erkend.

1.1 Geografische afstemming

Het enige sturende element voor afstemming tussen het Vlaamse en gemeentelijke ontwikkelingssamenwerkingsbeleid dat we in de beleidsnota terugvinden, handelt over de keuze van de stedenband. Het Vlaamse ontwikkelingsbeleid tracht gemeenten aan te moedigen een stedenband te kiezen met gemeenten in landen waar ofwel de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking, of Vlaamse steden en gemeenten al actief zijn. Het uitvoeringsbesluit stelt dat gemeenten die een directe samenwerking aangaan met een partnergemeente gelegen in het prioritaire gebied van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking een jaarlijkse subsidie van 5 000 euro krijgen. Dit prioritaire gebied omvat Zuidelijk Afrika, i.e. Botswana, Namibië, Mozambique, Swaziland, Lesotho en Zuid-Afrika. Uit de beleidsnota en -brieven blijkt dat in de praktijk de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zich concentreert in Zuid-Afrika en Mozambique.

Slechts drie gemeenten die een convenant 2005-2007 uitvoerden, hebben een band ontwikkeld met een gemeente in één van deze regio's. Opvallend, ook in de drie gemeenten speelde het beleid van de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking geen rol in de keuze van het partnerland. De bepalende factoren waren eerder:

- bestaande samenwerking met de partnergemeente vóór de afsluiting van de convenant of vóór de pilootfase;
- contactpersoon van de eigen gemeente ter plaatse;
- karakteristieken van de gemeente (grootte, ligging, bestuursapparaat);
- gelijklopende interesses en prioriteiten inzake bestuur (bv. waterproblematiek, afval, ...);
- overleg met civiele maatschappij (incl. GROS);
- taal;
- deelname aan het federale programma gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

Opvallend is dit laatste punt. Via het federale programma kan een gemeente enkel subsidies ontvangen voor directe samenwerking (dus haar werking in het Zuiden). Het budget dat een gemeente kan investeren in haar Zuidwerking en partnergemeente is bijgevolg hoger dan in het Vlaamse programma. In tegenstelling tot het Vlaamse programma, is de gemeente verplicht een samenwerking aan te gaan met een gemeente in één van de 4 Afrikaanse en 6 Latijns-Amerikaanse landen. Zuid-Afrika is het enige land dat zowel in het Vlaamse als het federale programma als prioritair gebied wordt bestempeld.

1.2 Thematische afstemming

De beleidsnota schrijft vier thema's voor waarin de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking zich zal specialiseren: (1) gezondheidszorg en strijd tegen HIV/aids; (2) water en sanitatie; (3) landbouw en voedselnijverheid en tenslotte (4) onderwijs. Alhoewel bepaalde gemeenten inderdaad rond één of meerdere van deze thema's werken, werd voor de ontwikkeling van het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid weinig tot geen rekening gehouden met de Vlaamse prioriteiten.

1.3 De principes van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking

De vier principes van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking in het Zuiden, zoals beschreven in de beleidsnota (eigenaarschap, partnerschap, concentratie en kwaliteit) komen min of meer tot uiting in de doelstellingen en activiteiten van de convenants, en ook in het begeleidingsaanbod wordt op verschillende van deze elementen de nadruk gelegd. In de praktijk zijn deze principes echter niet steeds eenvoudig in te passen. Zo loopt bijvoorbeeld de relatie tussen de Vlaamse gemeenten en de Zuidelijke partnergemeenten vaak het risico om in een donor-ontvanger relatie te verzanden in plaats van in een echte samenwerking waarbij beide gemeenten lessen kunnen trekken voor het eigen beleid.

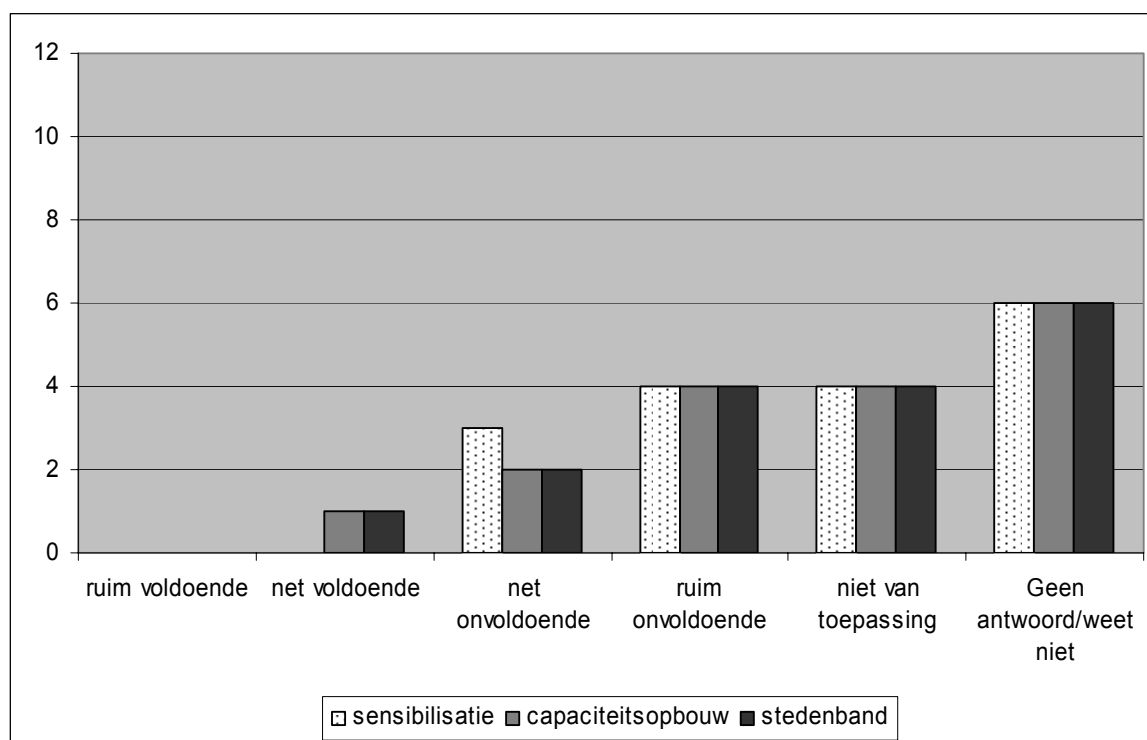
In haar relatie met de Vlaamse gemeenten, zijn er weinig voorbeelden te vinden waarin de Vlaamse Regering naar synergieën zoekt met het Vlaamse gemeente-

lijke ontwikkelingsbeleid. De meeste mandatarissen, GROS-voorzitters en ambtenaren blijken overigens weinig tot niets te weten over het Vlaams ontwikkelingsbeleid. De inhoud en focus van het ontwikkelingsbeleid vertrekt in de meeste gemeenten bijgevolg vanuit de lokale gemeentelijke interesses (t.t.z. van civiele maatschappij, ambtenarenapparaat, of/en college), met sturing van de VVSG. Het Vlaamse ontwikkelingsbeleid is bijna geheel afwezig.

Zoals hierboven beschreven, is er weinig of geen thematische of geografische afstemming tussen beide beleidsniveaus. Bovendien levert de Vlaamse Regering weinig tot geen aanknopingspunten om de initiatieven van gemeenten te coördineren met andere lokale actoren in het Zuiden. Daarnaast lopen de Vlaamse en federale programma's voor ontwikkelingssamenwerking onafhankelijk naast elkaar en is er weinig overleg tussen beide 'donoren' (zie ook hoofdstuk 8). Nogtans wordt in de beleidsnota het thema 'donorcoördinatie' als essentieel element genoemd in een goede coördinatie.

2. Rol van het VAIS

Enerzijds blijkt uit figuur 5.1 dat de rol van het VAIS in de ondersteuning van de ontwikkeling en uitvoering van de convenant niet geheel duidelijk is voor de meeste gemeenten. Anderzijds concluderen we dat gemeenten zeer kritisch zijn over de inhoudelijke ondersteuning van het VAIS.



Bron: Websurvey

Figuur 5.1 Evaluatie door de gemeentelijke ambtenaren van de ondersteuning van het VAIS voor de uitvoering van de verschillende luiken van de convenant 2005-2007

4 gemeenten vinden dat het VAIS geen ondersteuning dient te geven, en 6 gemeenten gaven geen antwoord of zegden niet te weten hoe de ondersteuning van het VAIS te evalueren. Opvallend is bovendien dat het merendeel van de andere ambtenaren de ondersteuning van het VAIS onvoldoende vinden.

Voor al over de vraag of het precies de taak is van het VAIS om al dan niet inhoudelijke feedback te leveren en aanbevelingen op de aanvragen, rapporten en plannen, bestaat discussie. Zowat alle gemeenten wensen wel meer (inhoudelijke) feedback te krijgen op hun ingediende documenten. In het decreet (artikel 13) staat overigens dat de Vlaamse regering overleg zou moeten plegen met de gemeente over de bevindingen van het voortgangsrapport en de eindevaluatie. Hoofdstuk 7 komt hierop terug. Daarnaast verwachten een aantal gemeenten dat het VAIS een grotere rol speelt in het geven van inhoudelijke impulsen en informatie aan het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid.

Op basis van de interviews kunnen we ons verder vragen stellen bij het draagvlak dat er bij de Vlaamse administratie bestaat voor het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid. Enerzijds blijkt het beleid gericht op gemeentelijke ontwikkelingsamenwerking weinig geïntegreerd te zijn met andere aspecten van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast lijkt het verwachtingspatroon ten aanzien

van de rol die gemeenten kunnen spelen in ontwikkelingssamenwerking eerder laag te zijn in belangrijke segmenten van de Vlaamse overheid en de administratie.

3. Conclusie

Alhoewel gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking een integraal deel uitmaakt van het Vlaamse ontwikkelingsbeleid, is er weinig contact en samenwerking tussen beide beleidsniveaus. De bevoegde instanties op Vlaams niveau leveren weinig informatie over hun eigen beleid en visie aan de gemeenten. De VVSG volgt dit wel op, maar wordt zelf bijna niet betrokken in debatten over het Vlaamse beleid ontwikkelingssamenwerking. Als dusdanig ontstaat de indruk dat de kennis over de inspanning, richting en verwezenlijkingen van de Vlaamse gemeenten op het vlak van ontwikkelingssamenwerking weinig bekend is bij de Vlaamse overheid. We hebben bijgevolg weinig aanwijzingen dat het Vlaamse ontwikkelingsbeleid zich inhoudelijk laat inspireren door het gemeentelijke.

Aangezien er weinig inhoudelijke sturing is vanwege de Vlaamse overheid (maar wel veel sturing op ander vlak, zie hoofdstuk 7) via het decreet of het VAIS, kunnen we besluiten dat de invloed van het Vlaamse ontwikkelingsbeleid op het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid inhoudelijk beperkt is. Zoals we reeds in hoofdstuk 3 hebben vermeld, vormt het decreet en de convenant echter wel een belangrijke instrument vanwege de Vlaamse overheid voor de ontwikkeling van een gemeentelijk ontwikkelingsbeleid.

HOOFDSTUK 6

ROL EN WERKING VAN DE VVSG

1. Inleiding

In dit hoofdstuk evalueren we de rol van de VVSG in de uitvoering van de convenant. Na enkele algemene opmerkingen over de rol van de VVSG, evalueren we de uitvoering van de verschillende taken, waarbij we uitvoerig ingaan op het vormingsaspect. In de conclusie brengen we alle elementen samen in een SWOT-tabel.

2. Rol van de VVSG

Om de gemeenten te begeleiden in de uitvoering van de convenant en de ontwikkeling van een ontwikkelingsbeleid, sloot het VAIS een beheersovereenkomst met de VVSG. De werkopdracht van de VVSG omvat vier verschillende taken:

- informatie en communicatie: o.m. informatiesessies bij geïnteresseerde en convenantgemeenten, eerstelijnhulpfunctie, ontwikkeling en aanvulling Noord-Zuidhandboek voor lokale besturen, communicatie via VVSG-kanalen (bv. tweewekelijks magazine Lokaal), website;
- advisering en ondersteuning: trajectbegeleiding (incl. minstens één jaarlijks bezoek aan de gemeente; individuele adviesverlening per telefoon en mail; adviesverlening over ontwerp strategisch en operationele plannen; begeleiding missies in het Zuiden;
- netwerking en overleg: netwerkmomenten tussen gemeenten onderling, gemeenten en NGO's, internationale zusterverenigingen. Overleg met het VAIS en Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking;
- vorming: lessen en bijeenkomsten over algemene en specifieke thema's.

Twee voltijdse personeelskrachten staan in de voor de uitvoering van deze taken.

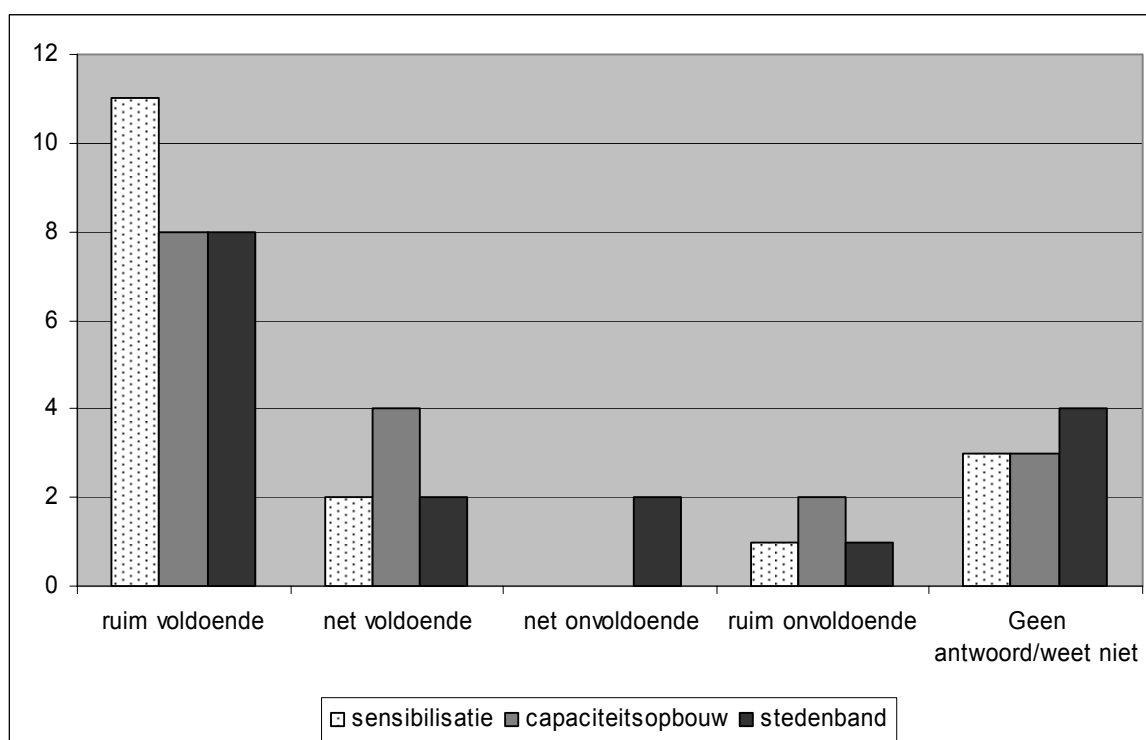
De gemeenten zijn goed op de hoogte van de rol van de VVSG, alhoewel de taakverdeling tussen de VVSG en het VAIS niet volkomen duidelijk is. Er bestaat

vooral verwarring over waar men terecht kan voor inhoudelijke en administratieve feedback op de aanvragen, rapporten en plannen, en specifieke financiële vragen met betrekking tot de uitvoering van de convenant. De meeste ambtenaren richten zich voor deze vraagstukken tot de VVSG, die hier een antwoord op formuleert.

De VVSG beschikt over voldoende ervaren personeel om de verschillende begeleidingstaken tijdens de convenantsperiode (en tot op heden) uit te voeren. We kunnen echter de vraag opperen of deze personeelscapaciteit nog voldoende zal zijn, indien de groep gemeenten die een convenant hebben lopen, toeneemt. Anderzijds, zou men ook kunnen argumenteren dat de nood aan begeleiding vermindert als de convenantsgemeenten voornamelijk bestaan uit gemeenten die reeds een convenant hebben afgesloten en uitgevoerd.

3. Informatie, advisering en netwerking

Er bestaat zeer grote eensgezindheid onder de ambtenaren en mandatarissen over de positieve rol die de VVSG speelt in de begeleiding van de convenantgemeenten. Dit blijkt ook uit figuur 6.1, die de appreciatie van de ambtenaren voor de ondersteuning van de VVSG tijdens de uitvoering van de verschillende luiken van de convenant toont.



Bron: Websurvey

Figuur 6.1 Evaluatie door de gemeentelijke ambtenaren van de ondersteuning van de VVSG voor de uitvoering van de verschillende luiken van de convenant 2005-2007

De taken en activiteiten sluiten aan bij de behoeften van de convenantsgemeenten. Vooral de makkelijke communicatie, beschikbare kennis en expertise van de VVSG, de combinatie van verschillende begeleidingsvormen (gaande van trajectbegeleiding, werkbezoeken in het Zuiden en individuele adviesverlening tot vorming en beschikbaarheid van een handboek) en de mogelijkheden tot netwerken met andere gemeenten stellen de ambtenaren zeer op prijs. Er wordt bovendien voldoende rekening gehouden met het expertiseniveau van de ambtenaren. Het begeleidingsaanbod verstrekt met andere woorden voldoende informatie, advies en vorming over de werking van de convenant en (gemeentelijke) ontwikkelingssamenwerking, nuttig voor beginnende ambtenaren, als over specifieke en complexere thema's en methoden voor meer ervaren uitvoerders.

4. Vorming

4.1 Inhoud vormingen en doelgroep

In het kader van de Vlaamse convenant ontwikkelingssamenwerking, organiseerde de VVSG in de periode 2005-2007 18 vormingen over 16 verschillende onderwerpen.

De vormingen kunnen we opdelen in:

- een basispakket (drie vormingen) met als doel een algemeen overzicht te geven van ontwikkelingssamenwerking, het ontwikkelingsbeleid en de rol van lokale besturen;
- thematische vorming: bijvoorbeeld financiën, duurzame ontwikkeling, strategische planning;
- netwerking rond beleidsdomeinen, zoals jeugd, afval en onderwijs.

Terwijl het basispakket zich vooral richt op nieuwe ambtenaren en mandatarissen die verantwoordelijk zijn voor de gemeentelijke convenant, zijn de thematische vormingen ook bestemd voor voorzitters van GROS, en -afhankelijk van het vormingsthema- andere ambtenaren (bv. duurzaamheidsambtenaar, gemeentelijke ontvanger, ...).

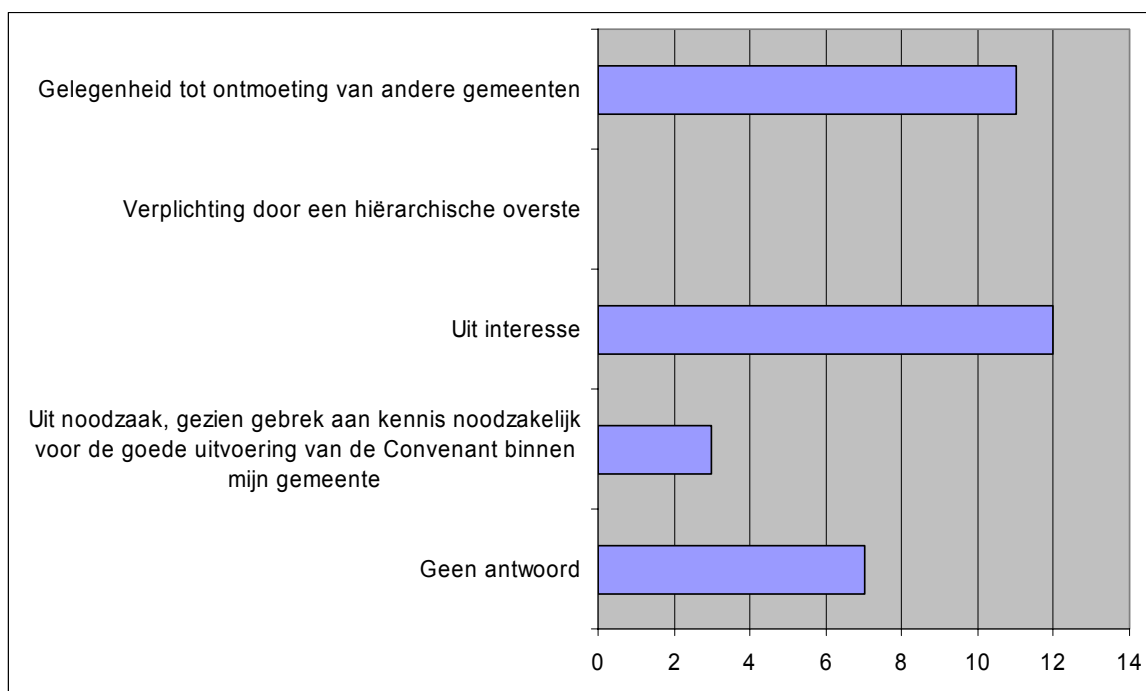
Tabel 6.1 Vormingsaanbod VVSG en deelname

Datum		Aantal deelnemers	Aantal deelnemers van gemeenten met convenant 2005-2007
10/05/2005	Basisvorming module 1	18	12
19/05/2005	Basisvorming module 2	17	9
24/05/2005	Basisvorming module 3	16	12
13/09/2005	Open Space	13*	Geen gegevens
13/10/2005	Financiën I	16	4
25/10/2005	Financiën II	19	6
22/11/2005	Duurzame Ontwikkeling	14	6
20/04/2006	Nieuwe tendensen ontwikkelingssamenwerking	14	5
27/04/2006	Netwerking afval	16	14
11/05/2006	Ethisch beleggen (Torhout)	21*	Geen gegevens
16/05/2006	Ethisch beleggen (Hasselt)	35*	Geen gegevens
18/05/2006	Ethisch beleggen (Mechelen)	43*	Geen gegevens
01/06/2006	Communicatie	20	6
24/10/2006	Netwerking jeugd	11	Geen gegevens
10/05/2007	Strategische planning	22	Geen gegevens
31/05/2007	Integriteit	10	Geen gegevens
21/06/2007	Geografische vorming	13	Geen gegevens
10/10/2007	Netwerking onderwijs	14	Geen gegevens

* Inschrijvingen.

Bron: VVSG

Uit de beschikbare gegevens over de deelname aan dit vormingsaanbod blijkt dat de helft tot één derde van de deelnemers werken voor de convenantgemeenten 2005-2007. De aanwezigheid fluctueert evenwel van vorming tot vorming (zie tabel 6.1). Dit heeft voornamelijk te maken met beschikbaarheid van de ambtenaar, thema van de cursus, en (inschatting) van de reeds bestaande kennis over het welbepaalde thema (vaak verworven tijdens de pilootfase). Uit de gesprekken en de websurvey kunnen we concluderen dat de eventuele afwezigheid niet te wijten was aan een gebrek aan relevantie of kwaliteit van de vorming. De motivatie voor deelname is voornamelijk de interesse voor het thema. Daarnaast apprecieert men ook de mogelijkheid om ervaringen uit te wisselen met andere gemeenten (zie figuur 6.2). Bovendien hebben verscheidene gemeenten leden van de GROS, schepenen en andere ambtenaren laten meedoen aan bepaalde vormingen.



Bron: Websurvey

Figuur 6.2 Redenen voor deelname aan vorming VVSG

Voor de volledigheid melden we dat de VVSG op gezette momenten toelichting geeft over het gemeentelijke Noord-Zuidbeleid aan mandatarissen, burgemeesters, OCMW, raadsleden en leden van het bestuurscollege op vraag van politieke partijen of naar aanleiding van een nieuwe legislatuur. Daarnaast biedt de VVSG korte vormingsprogramma's aan via de intergemeentelijke vorming aan ambtenaren en mandatarissen die betrokken worden bij het Noord-Zuidbeleid maar niet rechtstreeks deel uitmaken van de Noord-Zuidwerking.

4.2 Bepaling inhoud vormingsaanbod

Het vormingsaanbod werd en wordt volgens de interviews met de VVSG en de jaarlijkse narratieve verslagen van de VVSG bepaald op basis van:

- opmerkingen uit de externe evaluatie van het vormingsprogramma 2002-2003;
- evaluatieformulieren ingevuld door de deelnemers na elke vorming;
- specifieke vragen of noden die de deelnemers uiten tijdens de begeleiding;
- analyse van de rapporten en plannen tijdens de convenantperiode;
- bespreking met andere organisaties, zoals 11.11.11;
- opportuniteiten (bijvoorbeeld bezoek van delegatie uit het Zuiden, aanwezigheid van buitenlandse expert).

Volgens de geïnterviewde ambtenaren speelt het aanbod zeer goede in op de behoeften en verwachtingen en waren er voldoende mogelijkheden om bepaalde noden te communiceren.

4.3 Organisatie van vorming (kostenefficiëntie, toegankelijkheid)

Tijdens de periode 2005-2007 voerde de VVSG zelf het vormingsaanbod uit. Voor bepaalde vormingen huurt men externe sprekers in, en/of maakt men gebruik van specialisten over andere relevante domeinen binnen de VVSG. Aangezien de medewerkers van de VVSG beschikken over een ruime kennis en ervaring in (gemeentelijke) ontwikkelingssamenwerking, kunnen zij zelf een evenwichtig aanbod samenstellen en uitvoeren dat gericht is op de behoeften van de gemeenten. De pilootfase heeft bovendien de mogelijkheid gecreëerd om het vormingsaanbod te ontwikkelen en bij te sturen.

4.4 Appreciatie van vorming (doelgericht, effectief, relevantie, duurzaam)

De belangrijkste inhoudelijke verwachtingen van de deelnemers inzake het vormingsaanbod van de VVSG omvatten:

- verkrijgen van inzicht in de werking convenant en vaardigheden om de convenant uit te voeren;
- verkrijgen van inzicht in de specifieke rol van gemeenten in ontwikkelingsamenwerking en vaardigheden om het ontwikkelingsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren;
- uitwisselen ervaringen met andere gemeenten;
- verkrijgen van informatie over welbepaalde thema's;
- goede praktijkvoorbeelden aangereikt krijgen.

Het vormingsaanbod wordt als zeer positief geëvalueerd. De evaluatieformulieren tonen dat de meerderheid van de deelnemers zowel het verloop van de agenda, het gebruik van didactische materialen en de inhoud als goed tot zeer goed beoordeelt voor alle vormingen. De interviews bevestigden dit beeld.

Deze verwachtingen werden bijgevolg voor zowat alle deelnemers ingelost. Dit bleek zowel uit de evaluatieformulieren als uit de websurvey en de interviews. Vooral de praktijkvoorbeelden en de uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten werden zeer op prijs gesteld. Weinig ambtenaren hadden daarom suggesties voor de verbetering van het vormingsaanbod. Een ambtenaar merkte wel op dat – naar zijn/haar gevoel – de vormingen te veel vertrokken van de reeds bestaande ervaringen van gemeenten en dat hij/zij, in plaats van ook andere interessante praktijkvoorbeelden van andere, voor gemeenten, relevante actoren te behandelen. Een andere persoon wilde daarentegen meer gemeentelijke praktijk-

voorbeelden behandeld zien. Andere voorgestelde thema's behelzen (meer) communicatie, monitoring en evaluatie, en hoe nauwe medewerkers te motiveren.

5. Conclusie: SWOT-analyse van de rol van de VVSG in de uitvoering van de convenant

Tabel 6.2 SWOT-analyse van de rol van de VVSG in de uitvoering van de convenant

STERKTEN	ZWAKTEN	MOGELIJKHEDEN	BEDREIGINGEN
<p>Voldoende kennis en expertise over OS in het algemeen en recent beleid en ontwikkelingen in het bijzonder</p> <p>Voldoende personeel</p> <p>Verzekert dat gemeenten de filosofie en het doel van de convenant volgen</p> <p>Diversiteit van ondersteuningsaanbod</p> <p>Aanbod speelt in op behoeften van doelgroep en verschillen binnen doelgroep</p> <p>Voldoende mogelijkheden om behoeften te communiceren</p> <p>Ambtenaren beoordelen Informatievoorziening, adviesverlening, netwerking en vorming zeer positief (duidelijkheid, snelheid van communicatie, kwaliteit van info en advies)</p> <p>Verschaffen van mogelijkheden tot netwerking</p>	<p>Algemeen</p> <p>Rolverdeling tussen VVSG en VAIS niet geheel duidelijk</p> <p>Strategie als op langere termijn enkel ervaren gemeenten deelnemen aan de convenant</p> <p>Begeleiding (excl. Vorming)</p> <p>Geen opvolging van evaluatie uit 2002</p> <p>Weinig schepenen nemen deel</p> <p>Fluctuerende aanwezigheid van ambtenaren</p>	<p>Internationale netwerking</p>	<p>Voldoende personeelscapaciteit indien het aantal conve-nantsgemeenten toeneemt?</p> <p>Onduidelijk draagvlak voor gemeentelijke OS bij Vlaamse overheid</p>

Tabel 6.2 SWOT-analyse van de rol van de VVSG in de uitvoering van de convenant. Vervolg

Vorming
VVSG voert opleiding zelf uit (kosten-efficiënt)
Vorming toegankelijk voor ambtenaren, mandatarissen en GRO5
Materiaal beschikbaar voor raadpleging naderhand
Beantwoordt aan verwachtingen deelnemers
Speelt in op behoeften van ervaren en onervaren gemeenten
Stimuleert netwerking en geeft mogelijkheden tot samenwerking

HOOFDSTUK 7

EVALUATIE VAN DE IMPACT OP DE LOKALE PLANLAST EN VAN DE DUURTIJD VAN DE CONVENANT

1. Methodiek

Een volgend evaluatiecriterium waarop het decreet getoetst moet worden conform de opdrachtomschrijving betreft de impact op de lokale planlast die de uitvoering van het decreet betreffende de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking heeft. Daarenboven wordt een toetsing gevraagd op de wenselijkheid/werkbaarheid van de 3-jarige duurtijd van de convenant.

Voor beide vragen werd informatie verzameld via de survey onder lokale ambtenaren ontwikkelingssamenwerking en via interviews en focusgroepen met lokale beleidsactoren (schepenen, ambtenaren en gemeentelijke adviesraden).

Voor de evaluatie van de planlast werd grotendeels het analyse-instrument gehanteerd dat werd ontwikkeld aan het Instituut voor de Overheid om een doelmatigheidsprofiel te kunnen opstellen van een lokale planverplichting.

Uitgangspunten zijn dat lokale beleidsplanning doelmatig moet zijn voor alle betrokken partijen (in het kader van convenants zijn dit centrale overheid, lokale overheid en lokale actoren) en dat dit het geval is als en slechts als de betrokken partijen er één of meerdere doelen mee kunnen bereiken. Dit betekent dat zowel centrale sturing als lokale autonomie van belang zijn. Beide kunnen uitgezet worden op een continuüm met drie scenario's voor lokale planning: van maximale centrale sturing en minimale lokale autonomie, over partiële centrale sturing en dito lokale autonomie, tot minimale centrale sturing en maximale lokale autonomie.

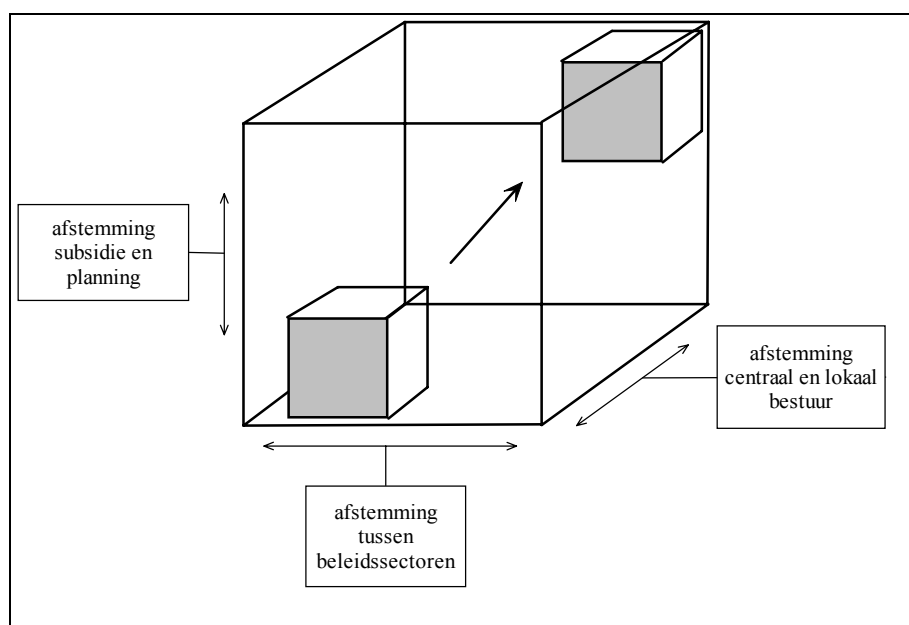
Het analyse-instrument is opgebouwd uit een reeks aandachtspunten of criteria afgeleid uit de literatuur en eerder onderzoek. Bij de toepassing ervan werd voor elk criterium nagegaan welk sturingsscenario geldt in de praktijk van lokale planning inzake ontwikkelingssamenwerking. Vervolgens werd voor elk criterium nagevraagd bij de lokale actoren of het geldende scenario doelmatig is of niet. In het laatste geval werd tevens gepeild naar verbeterpunten met het oog op meer doel-

matigheid. Essentieel is dat planlast slechts negatief wordt geëvalueerd wanneer de betrokken partijen dit ook zo ervaren.

De criteria kunnen worden gegroepeerd in drie clusters, die overeenkomen met drie invalshoeken om te kijken naar de doelmatigheid van lokale planning:

- (1) de afstemming tussen de centrale en lokale beleidscycli, d.i. de beleidscluster;
- (2) de afstemming van subsidie en planning, d.i. de financiële cluster;
- (3) de afstemming van beleidssectoren, d.i. de sectorcluster.

De verhouding tussen de verschillende clusters kan visueel worden voorgesteld (figuur 7.1).



Figuur 7.1 Invalshoeken voor de benadering van doelmatigheid van lokale planlast

(Aangepast van: Bouckaert et al., 2006).

Het sjabloon van het analyse-instrument, met concrete criteria en bijhorende vraagstellingen per cluster, alsook de concrete indicaties voor elk van de drie theoretisch mogelijke sturingsscenario's, is opgenomen in bijlage 7 bij dit rapport.

2. Resultaten uit de analyse

2.1 Afstemming van de centrale en lokale beleidscyclus

Binnen de beleidscluster van criteria om de doelmatigheid van lokale planning te toetsen, kijken we eerst naar centrale sturing en lokale autonomie op het vlak van de planningsketen, -methodiek en -beheer. Vervolgens nemen we de interactie

tussen de centrale en lokale overheid onder de loep. In een laatste paragraaf zal tenslotte worden ingegaan op de wenselijkheid en werkbaarheid van 3-jarige convenants.

Tabel 7.1 biedt een overzicht van de mate van sturing door de centrale overheid, afgelezen aan de criteria uit de beleidscluster. Een sterke sturing is hierbij niet per definitie ondoelmatig. Anderzijds kan een minimale sturing vanwege de centrale overheid ook als te beperkt worden beschouwd. In de onderstaande toelichting overlopen we de verschillende resultaten en de eventuele knelpunten die uit de analyse via de bevraging van de lokale actoren naar voor kwamen.

Tabel 7.1 Sturingsprofiel van de convenant bekeken vanuit de beleidscluster van criteria

Criteria beleidscluster	Sturingsgraad	Toelichting
Planningsketen	Maximaal	Strategische en operationele doelstellingen en acties
Planningsmethodiek	Maximaal	Detailbepalingen
Planningsbeheer	Maximaal	Detailbepalingen
Frequentie verantwoording	Maximaal	Elk jaar van de planningstermijn
Modaliteit verantwoording	Maximaal	Jaarverslag en jaarplan aparte documenten
Interactie vóór uitvoering plan	Minimaal	2-wegsverkeer op lokaal initiatief
Interactie bij verantwoording	Minimaal	2-wegsverkeer op lokaal initiatief

De *sturing van de lokale planningsketen* is in termen van het analyse-instrument maximaal, doordat het decreet de gemeenten expliciet oplegt om een strategisch actieplan en (jaarlijks) operationele actieplannen op te stellen. Deze laatste dienen naast operationele doelstellingen en vooropgestelde resultaten ook criteria voor evaluatie en de geplande acties met inbegrip van een budgettair plan te bevatten.

Uit de survey blijkt dat de lokale ambtenaren OS het regelgevend kader op dit punt voldoende duidelijk achten (10/14 respondenten). Desgevraagd wordt de planverplichting ook als een nuttig instrument ervaren. Niettemin wezen de respondenten ook op de rigiditeit van de planningsketen. Vooral gemeenten die een convenant directe samenwerking hebben afgesloten, ervaren in dit verband vaak moeilijkheden. De planlogica is immers een Westers beleidsinstrument, terwijl gemeenten in het Zuiden vaak weinig tot geen ervaring terzake blijken te hebben. Deze realiteit indachtig stelt er zich een bijkomend probleem inzake de timing van rapporteringen (cf. *infra*).

Anderzijds werd gewezen op een aantal aandachtspunten waar de tekst van het decreet enige verwarring schept. Ten eerste is de keuze voor de term 'strategisch actieplan' ongelukkig. Het onderscheid met de korte termijn gerichte operationele actieplannen is daardoor onvoldoende duidelijk. Ten tweede is gebleken dat de notie 'traject' zoals vermeld in het decreet (art. 5, 3°) in het kader van de planning

inzake directe samenwerking slechts zeer zelden strikt wordt uitgewerkt. Het 'Noord-Zuid Cahier' van de VVSG werd als zeer nuttig beoordeeld voor de operationele vormgeving van de stedenband. Het gebruik van het cahier is evenwel vrijblijvend.

Het decreet verplicht ook de lokale planning inhoudelijk te motiveren in het licht van de doelstellingen van de convenant (art. 6 1^a). Uit de consultatie van de lokale actoren bleek echter dat de gemeenten uiteenlopende opvattingen hadden over de werkelijke doelstellingen van de convenant. Enerzijds is dit het gevolg van de brede en beperkte formulering van de objectieven van de convenant in het decreet zelf (art. 3). Anderzijds moet worden vastgesteld dat dit leidt tot interpretatieverschillen, waardoor de convenant mogelijk zijn centraal beoogde doelstellingen dreigt mis te lopen. Voor een nadere analyse van het profiel van de lokale beleidsdoelstellingen in het licht van de filosofie en visie van het decreet verwijzen we de lezer naar hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 werd reeds aangestipt dat de vage formulering van de convenantdoelstellingen in het decreet een inhoudelijke beoordeling van doelbereiking op dit niveau bemoeilijkt.

De *sturing van de lokale planningsmethodiek* is eveneens als maximaal te bestempelen wanneer het we analyse-instrument toepassen. Het decreet bevat immers een aantal detailbepalingen inzake de instrumenten en inhoud van de lokale plandocumenten. Zo worden gemeenten verplicht kwantitatieve en kwalitatieve voortgangsindicatoren op te nemen om de beoogde resultaten te meten (art. 6, 2^a). Ook dienen middelen toegewezen te worden aan de doelstellingen geformuleerd in het strategisch actieplan.

Uit de doorlichting van de lokale plannen is gebleken dat indicatoren niet steeds aan het SMART-principe beantwoorden (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden). Echter, eigen aan het Vlaams convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking is dat deze is gestoeld op een procesmatige manier van werken (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het federale convenant, dat meer is gericht op projectwerking). De vraag dient gesteld of indicatoren dan eerder bij inspanningsverbintenissen zouden moeten aansluiten, met name wat de directe samenwerking betreft. Een analyse van de indicatoren maakt eveneens duidelijk dat gemeenten overwegend gebruik maken van outputindicatoren, en zelden of nooit outcome/impactindicatoren opnemen in de rapportering. Sommige gemeenten ondervangen deze ondervertegenwoordiging van impactindicatoren met de organisatie van een aparte externe evaluatie van impact. De vraag dient echter gesteld of een dergelijke impactanalyse niet systematisch zou moeten worden ingebouwd in de procedure van de convenants?

De *sturing van het lokale planningsbeheer* is eveneens als maximaal te beschouwen gelet op de bepalingen in het decreet inzake de verplichte aanstelling van een gemeentelijk ambtenaar ontwikkelingssamenwerking. Het precieze percentage

tewerkstelling wordt bepaald door het type convenant dat wordt afgesloten. In geval van een algemeen convenant wordt rekening gehouden met de grootte van de gemeente (Art. 4 en 5). Dit is niet het geval bij een convenant directe Samenwerking: ongeacht de grootte, dienen de gemeenten drie jaar na het sluiten van een convenant minstens één voltijds equivalent gemeentelijke ambtenaar ontwikkelingssamenwerking tewerk te stellen. Ondanks de expliciete vermelding van de mogelijkheid van 'equivalenten', vindt dit geen weergave in het uitvoeringsbesluit, dat slechts subsidies toekent voor max. 1 personeelslid (art. 5). Vooral voor kleinere gemeenten, die proportioneel meer beroep doen op meerdere parttime werkkrachten (i.p.v. 1 fulltime personeelslid), vormt dit een obstakel. Het decreet (i.c. art. 5) en het besluit (i.c. art. 5) zijn dus onvoldoende op elkaar afgestemd op dit punt en leveren bovendien onvoldoende maatwerk voor de gehele doelgroep van gemeenten.

De *sturing van de verantwoording* is eveneens maximaal ingevuld. We maken daarbij een onderscheid tussen enerzijds de frequentie van rapportering en anderzijds de modaliteiten van de rapportering. Jaarlijks dient een voortgangsrapport te worden ingediend. Dit vormt een apart document, los van het operationele actieplan dat eveneens een jaarlijks ritme volgt.

Bijna de helft van de gemeenten signaleerden dat ze bepaalde problemen hebben ervaren bij de uitvoering van de rapporteringsverplichtingen (6/13 respondenten). Niet zozeer de modaliteiten, maar wel de onderlinge volgorde van voortgangsrapport en operationeel actieplan werd door de respondenten als problematisch bestempeld. Gemeenten worden nu geacht het operationeel actieplan voor jaar x op 1 januari van jaar x in te dienen, en het voortgangsrapport over het jaar x-1 op 15 februari van jaar x. Aangezien een voortgangsrapport een stand van zaken verschaft over de verwezenlijking van doelstellingen met betrekking tot het afgelopen jaar, is het niet logisch dat dit pas dient ingestuurd na het operationeel plan waarin toekomstige acties staan vermeld.

De frequentie van rapportering werd door 9/14 respondenten als ideaal beoordeeld, terwijl 5/14 respondenten deze als te hoog beoordeelden. In de argumentatie werd het belang van een regelmatige rapportering erkend, maar werd door sommigen verwezen naar de hoge administratieve last in relatie tot de beperkte personeelscapaciteit.

Een specifiek knelpunt betreft de *timing* volgens dewelke documenten moeten worden ingediend gedurende de cyclus van planning en rapportering. Ten eerste stelt zich een probleem op het vlak van de afstemming met de lokale beleidscyclus. Deadlines vallen dikwijls onvoldoende samen met de vergaderkalenders van de gemeentelijke adviesraden ontwikkelingssamenwerking en het schepencollege (bv. in de zomervakantie). Dit leidt geregeld tot moeilijkheden inzake het samenbrengen van de relevante personen (onder meer vrijwilligers in het geval van de gemeentelijke adviesraden). De strakke timing, waarbij documenten pas

zeer laattijdig door de gemeentelijk ambtenaren aan de betrokkenen kunnen worden bezorgd, is daarnaast niet bevorderlijk voor de input die de gemeentelijke adviesraden kunnen leveren. Dit laatste is nochtans een expliciete wens van de decreetgever (art. 8).

De strakke timing wordt voorts bemoeilijkt door de legislatuurwissels bij de partnergemeente in het Zuiden, waarbij vaak ook het ambtenarenkorps mee wisselt. De gemeenten zijn in die optiek vragende partij voor een zekere flexibiliteit inzake het indienen van met name de plannen. Immers, een bestuurswissel in het Zuiden vraagt steeds opnieuw het kennismaken en afstemmen met de nieuwe bestuurders. Daarnaast laat de strikt formalistische aanwending van de strategische plannen weinig kansen toe tot het inspelen op opportuniteiten (zowel in het Noorden als in het Zuiden) die vooraf niet konden worden voorzien. Een strak opgelegde timing legt soms ook stress op de relatie met de partnergemeente in het Zuiden.

In het verlengde hiervan vormt de noodzaak tot het vertalen van documenten een bijkomend obstakel voor gemeenten met een partnerband. Momenteel neemt elke gemeente die taak op zich, al dan niet met medewerking van vrijwilligers of via externe vertaalbureaus. De vraag rijst bovendien of dit op een meer kosten-efficiënte wijze georganiseerd kan worden.

Om op veranderingen te kunnen inspelen en anderzijds de continuïteit zoveel mogelijk te verzekeren, hebben bepaalde gemeenten het initiatief genomen tot oprichting van lokale comités. Dergelijke initiatieven zijn lovenswaardig, maar in de praktijk bepaald niet evident.

De sturing van de interactie tussen centraal en lokaal bestuur, zowel voorafgaand aan de opmaak van het plan als in het kader van de verantwoording, is minimaal doordat de interactie slechts op lokaal initiatief plaats vindt. Het decreet noch besluit schrijven een systematisch patroon van interactie voor. Uit de analyse komen volgende vaststellingen naar voor.

Gemeenten rapporteren over het algemeen voldoende feedback te ontvangen tijdens het planningsproces. Vooral de VVSG blijkt in dit verband een belangrijke adviesrol te vervullen. Gemeenten blijken evenwel slechts in beperkte mate te (kunnen) interageren met het VAIS tijdens het ganse planningsproces. Pogingen tot contact en vragen voor feedback van het VAIS op plannen en/of voortgangsrapporteringen blijken niet steeds succesvol te worden ingelost. Kern van de moeilijkheid in deze lijkt de onduidelijke rolafbakening te zijn tussen de administratie enerzijds en de VVSG anderzijds. Gemeenten blijken niet op de hoogte waar men met welke vragen precies terecht kan, wat soms tot frustratie leidt. Uit de bevraging kwam naar voor dat tijdens de pilootfase de feedback vanuit de administratie uitgebreider was dan tijdens de eigenlijke convenantperiode. Het is

duidelijk dat de pilootfase bepaalde verwachtingen heeft gecreëerd op dit punt, die tijdens de convenantperiode niet werden ingelost.

Gemeenten rapporteren dat ze weinig tot geen feedback ontvangen op de rapporteringen in het kader van de convenant 2005-2007. Dit wordt als lacune ervaren. Gemeenten vragen om de frequentie en tijdigheid van communicatie vanwege het VAIS strakker te bewaken. Indien de Vlaamse overheid op basis van de lezing van voortgangsrapporten om een bijsturing verzoekt, kan dit voor het lokaal bestuur belangrijke financiële en operationele repercussies hebben, die mogelijk nog niet werden of konden worden ingecalculeerd in het operationele plan voor het daaropvolgende jaar. Tijdigheid van communicatie is in deze uitermate belangrijk. Ook wat betreft de operationele plannen zelf, is een snelle bevestiging van goedkeuring of vraag tot bijsturing noodzakelijk, aangezien de vlotte implementatie van de geplande acties anders in het gedrang dreigt te komen.

Ook non-communicatie leidt vaak tot verwarring, en kan foutieve conclusies met zich meebrengen. Zo kan men immers verkeerdelijk besluiten dat het dossier werd goedgekeurd als men binnen een bepaald tijdsbestek geen feedback –noch positief noch negatief– heeft ontvangen. Sommige gemeenten gaven aan dat ze ervan uit gingen dat het eindverslag werd goedgekeurd nadat de toelage was gestort zonder inhoudelijke feedback.

Hoe werd de werkbaarheid en wenselijkheid van de 3-jarige duurtijd van de convenant beoordeeld door de gemeenten?

De surveyresultaten laten geen eenduidige conclusie toe: 8/15 respondenten stellen dat de duurtijd ideaal is terwijl voor 7/15 respondenten de duurtijd te kort is. Een reductie van de duurtijd van de convenant wordt door niemand ondersteund.

In de focusgroepen werden dieper gepeild naar de achterliggende argumenten bij beide posities. Voorstanders van een langere duurtijd van de convenant, benadrukken vooral dat de actuele duurtijd indruist tegen de procesmatige manier van werken die als inherent wordt gezien, zeker in het kader van een stedenband. Daarnaast wordt een duurtijd van 3 jaar eveneens te kort geacht om een 'duurzaam' lokaal ontwikkelingsbeleid op te bouwen, dat overlevingskansen moet hebben na het eventuele wegvallen van externe financiering.

Tegenstanders van de actuele tijdsduur zijn niettemin verdeeld over de meest geschikte alternatieve duurtijd en de precieze timing van convenants. Een duurtijd van 5 jaar wordt meest geprefereerd. Teneinde continuïteit te garanderen, willen lokale ambtenaren de duurtijd echter geenszins laten stroken met de lokale legislatuur. Lokale politieke verantwoordelijken daarentegen verkiezen wel eerder een gedeeltelijk samenvallen met de legislatuur (begin legislatuur +1 jaar wordt als

voorkeursalternatief naar voren geschoven). In het debat werd door sommigen ook benadrukt dat bij de keuze van een ideale starttiming en tijdsduur van de convenant niet enkel moet worden gekeken naar de legislatuur in het Noorden maar ook naar het Zuiden.

2.2 Afstemming van subsidie en planning

Binnen de financiële cluster van criteria om de doelmatigheid van lokale planning te toetsen, kijken we eerst naar centrale sturing en lokale autonomie op het vlak van het gebruik van de toegekende subsidie. Vervolgens gaan we na in welke mate het subsidiëringstraject is af te leiden uit de planverplichting en volgens welk systeem de subsidies worden verdeeld. Ten slotte analyseren we de mate van centrale sturing inzake de financiële verantwoording.

Tabel 7.2 biedt een overzicht van de mate van sturing door de centrale overheid, afgelezen aan de criteria uit het financiële cluster. In de onderstaande toelichting overlopen we de verschillende resultaten en de eventuele knelpunten die uit de analyse via de bevraging van de lokale actoren naar voor kwamen.

Tabel 7.2 Sturingsprofiel van de convenant bekeken vanuit de financiële cluster van criteria

Criteria financiële cluster	Sturingsgraad	Toelichting
Gebruik van de subsidie	Minimaal	Geen specifieke of minimale % opgelegd per doelstelling
Info subsidiëringstraject	Partieel	Indirect volledig af te leiden uit het regelgevend kader
Verdelingssysteem voor subsidies	Maximaal	Prioritisering ex post
Frequentie verantwoording	Maximaal	Elk jaar van de planningstermijn
Modaliteit verantwoording	Maximaal	Jaarverslag en jaarplan aparte documenten
Interactie bij verantwoording	Minimaal	2-wegsverkeer op lokaal initiatief

De sturing van het subsidiegebruik is in termen van het analyse-instrument minimaal. Het regelgevend kader vermeldt immers geen specifieke of minimale percentages per doelstelling van de convenant 2005-2007. Er werden wel maximumbedragen per thematische enveloppe op centraal niveau bepaald (Besluit art. 2). Gemeenten dienen hun doelstellingen en acties te formuleren onder deze enveloppes waardoor de subsidie de facto wordt opgesplitst over sensibilisatie, capaciteitsopbouw, vorming, begeleiding en, ingeval van een convenant indirecte samenwerking, reis- en verblijfskosten. De maximale subsidiebedragen zijn 48 000 euro voor een algemeen convenant en 96 000 euro voor een convenant directe samenwerking.

De lokale actoren werden gevraagd om de aansturing van de Vlaamse overheid inzake het lokale gebruik van de toegekende subsidies in het kader van de conventant 2005-2007 te beoordelen. Hieruit kwam geen eenduidige waardering naar voor: 7/13 respondenten kwalificeerden de aansturing als 'ideaal', 3/13 respondenten als 'te veel sturing' en eveneens 3/13 respondenten stelden dat de aansturing 'te weinig' was. Uit de bevraging van de lokale actoren zijn een aantal knelpunten naar voor gekomen met betrekking tot het gebruik van het enveloppensysteem. Het enveloppensysteem als zodanig staat niet ter discussie. De problematiek heeft betrekking op enerzijds het onderscheid tussen de bestaande thema's en anderzijds op de overdraagbaarheid van gelden over de verschillende actiejaar binnen eenzelfde conventantperiode.

Ten eerste werd meermaals de onduidelijkheid aangekaart inzake het verschil tussen 'sensibilisatie' en 'capaciteitsopbouw'. Er is behoefte aan een nadere precisering van beide thema's. Bovendien blijken in de praktijk acties niet steeds makkelijk toe te wijzen aan de ene of de andere categorie.

Een tweede verzuchting betreft de maximumbedragen die in het besluit per enveloppe zijn bepaald. De geldende maximale bedragen per enveloppe zijn niet steeds even relevant voor elke gemeente. Zo heeft niet elke gemeente nood aan eenzelfde grootte van enveloppe voor reis- en verblijfskosten. Of een gemeente wil bijvoorbeeld sterker inzetten op sensibilisatie in vergelijking tot capaciteitsopbouw, waarbij het niet mogelijk is om een deel van de enveloppe voorzien voor capaciteitsopbouw toe te voegen aan de enveloppe voor sensibilisatie.

Ten derde werd de niet-overdraagbaarheid van jaarlijkse kredieten als tegenstrijdig beoordeeld met het procesmatige karakter van ontwikkelingssamenwerking. Tijdens de conventantperiode werd op vraag van de gemeenten een zekere flexibiliteit toegepast waarbij de overdraagbaarheid werd toegestaan mits uitdrukkelijke vraag en motivering daartoe van de gemeente aan het VAIS. Gemeenten zijn vragende partij om de overdraagbaarheid in een standaardprocedure te voorzien. Dit draagt bij tot een meer duurzame werking van de conventant en laat een meer optimale benutting van de beschikbare fondsen toe.

De informatie over het subsidiëringstraject staat verspreid beschreven in het decreet en het besluit. Op basis van deze informatie kunnen gemeenten indirect het subsidietraject reconstrueren (aanvraag, verlening, beschikking, uitbetalingen, verantwoording, vaststellen, definitieve uitbetaling en eventueel het terugvorderen). Hetzelfde geldt voor de vervaldata, de termijnen, doorlooptijden en de beslissingsmomenten. Bijgevolg kunnen we op dit punt spreken van een partiële aansturing door de Vlaamse overheid.

Het systeem van verdeling van de subsidies in het kader van de conventant ontwikkelingssamenwerking verloopt in termen van het analyse-instrument via een maximale sturing door de centrale overheid. Meer bepaald worden de subsidies verdeeld via een systeem van prioritisering ex post; men evalueert de binnenkomen aanvraagdossiers op een reeks criteria en neemt dan een beslissing over

goedkeuring of niet. De complete lijst van selectiecriteria is evenwel niet op voorhand gekend door de gemeenten.

Op het vlak van de *frequentie en modaliteit van de financiële verantwoording* verloopt de aansturing analoog met de aansturing van de inhoudelijke verantwoording. Deze dient jaarlijks te gebeuren en het voortgangsrapport en het jaarplan vormen aparte documenten. Anderzijds worden de inhoudelijke en financiële aspecten wel telkens gecombineerd in eenzelfde document.

De aansturing van de centrale-lokale interactie in het kader van de financiële verantwoording is dan weer minimaal: enkel op lokaal initiatief vindt een interactie plaats tussen centrale en lokale overheid. We verwijzen hier naar de knelpunten en problematiek die hoger werden geformuleerd inzake de feedback op de inhoudelijke rapporteringen; dezelfde opmerkingen gelden immers ook ten aanzien van de financiële rapportering aangezien het om één en hetzelfde document gaat.

2.3 Afstemming van beleidssectoren

De doelmatigheid van de planlast kan ten slotte worden benaderd vanuit het perspectief van afstemming met andere beleidssectoren dan ontwikkelingssamenwerking. Vermits in het bestek voor deze evaluatieopdracht de afstemming van het decreet betreffende de convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking met andere beleidsmaatregelen van de Vlaamse overheid gericht naar lokale besturen een apart aandachtspunt vormt, wordt dit aspect besproken in een apart, volgend hoofdstuk.

3. Conclusies

De impact op de lokale planlast van dit convenant werd geëvalueerd aan de hand een analyse-instrument om de doelmatigheid van de planverplichting te beoordelen. In de context van interbestuurlijke relaties zijn zowel centrale sturing als lokale autonomie van belang. In een eerste stap werd verkend welk sturings-scenario in de praktijk geldt. Vervolgens werd geanalyseerd op welke punten de mate van centrale sturing en de mate van lokale autonomie als de pendant als problematisch wordt ervaren en welke verbeteringen mogelijk zijn. De doelmatigheid van de planverplichting werd bekeken vanuit twee dimensies: de procesmatige afstemming van de centrale en lokale beleidscycli en de afstemming tussen de lokale planning en de subsidie.

Onderstaande tabel vat het sturingsprofiel van het regelgevend kader voor dit convenant samen. Hieruit blijkt dat de sturing vanuit de centrale overheid tamelijk maximaal werd ingevuld in termen van het analyse-instrument.

Tabel 7.3 Graad van centrale sturing inzake lokale planning binnen de convenant OS

<i>Criteria beleidscluster</i>	<i>Sturingsgraad</i>		
	<i>Maximaal</i>	<i>Partieel</i>	<i>Minimaal</i>
Planningsketen	X		
Planningsmethodiek	X		
Planningsbeheer	X		
Frequentie verantwoording	X		
Modaliteit verantwoording	X		
Interactie vóór uitvoering plan			X
Interactie bij verantwoording			X
<i>Criteria financiële cluster</i>			
Gebruik van de subsidie			X
Info subsidiëringstraject		X	
Verdelingssysteem subsidies	X		
Frequentie verantwoording	X		
Modaliteit verantwoording	X		
Interactie bij verantwoording			X

Zoals reeds vermeld, is een maximale centrale sturing niet per definitie ondoelmatig, noch is een minimale centrale sturing per definitie doelmatig.

In welke mate is de geldende sturingsgraad met betrekking tot de lokale planning in het kader van de convenant ontwikkelingssamenwerking problematisch? Op sommige punten wordt deze door de lokale beleidsactoren niet als ondoelmatig ervaren, op andere punten wel.

Een eerste probleempunt betreft het verloop van de jaarlijkse plan- en rapporteringscyclus. De onderlinge volgorde en timing met betrekking tot het indienen van het voortgangsrapport en het operationele actieplan is onlogisch.

Een tweede probleem stelt zich inzake de interactie tussen de centrale overheid (i.c. VAIS) en de lokale besturen die een convenant hebben ondertekend. De informatie omtrent de aan te leveren documenten vertoont soms lacunes of wordt laattijdig gecommuniceerd. Deze vaststelling geldt zowel voor de informatie vooraf (richtlijnen omtrent de inhoud en het format van documenten) als voor de informatie achteraf (feedback op ingediende documenten) ten opzichte van het indienmoment. Lokale besturen wensen op dit vlak sneller en meer gedetailleerde informatie en interactie vanwege de centrale overheid.

Een derde punt waarop het regelgevend kader inzake de convenant als ondoelmatig werd ervaren, betreft de aanwending van de subsidie. De sterke centrale sturing wordt in dit geval als te sterk ervaren. Meer bepaald ervaart men te weinig flexibiliteit bij de aanwending van de subsidie: de overdracht van kredieten tussen jaren kan slechts bij uitzondering en uitdrukkelijke motivering worden toegestaan.

Bovendien is het onderscheid tussen de enveloppen (met name sensibilisatie en capaciteitsopbouw) voor interpretatie vatbaar en praktisch niet altijd toepasbaar.

De wenselijkheid/werkbaarheid van 3-jarige duurtijd wordt op lokaal niveau niet eenduidig beoordeeld. De lokale actoren zijn in geen geval vragende partij voor een kortere duurtijd. Sommige zijn voorstander van een langere duurtijd, vanuit het streven naar een duurzaam lokaal beleid, waarbij een procesmatige aanpak aangewezen is maar ook zijn tijd moet krijgen om resultaten te boeken.

Voor conclusies inzake planlast bekeken vanuit de afstemming met andere convenants, verwijzen we naar volgend hoofdstuk.

Samenvattend kan worden gesteld dat uit bovenstaande bevindingen blijkt dat de convenant in eerste instantie beter lijkt te zijn geschoeid op leest van middelgrote gemeenten. Het relatief klein aantal aanvragen dat wordt ingediend door kleine gemeenten kan vermoedelijk in belangrijke mate worden verklaard door de als (te) groot ervaren planlast, en de strakke verplichtingen inzake personeelsaanstelling (vooral in geval van een convenant directe Samenwerking). Voor grote gemeenten is de convenant dan weer minder aantrekkelijk door de grote inspanningen die dienen te worden geleverd in verhouding met een relatief kleine return. Vraagstelling daarom is of de convenant niet haar doelstelling voorbijstreeft, waar ze oorspronkelijk als intentie had zich te richten op alle types gemeenten, ongeacht de grootte?

HOOFDSTUK 8

AFSTEMMING MET ANDERE BELEIDSDOMEINEN

1. Inleiding

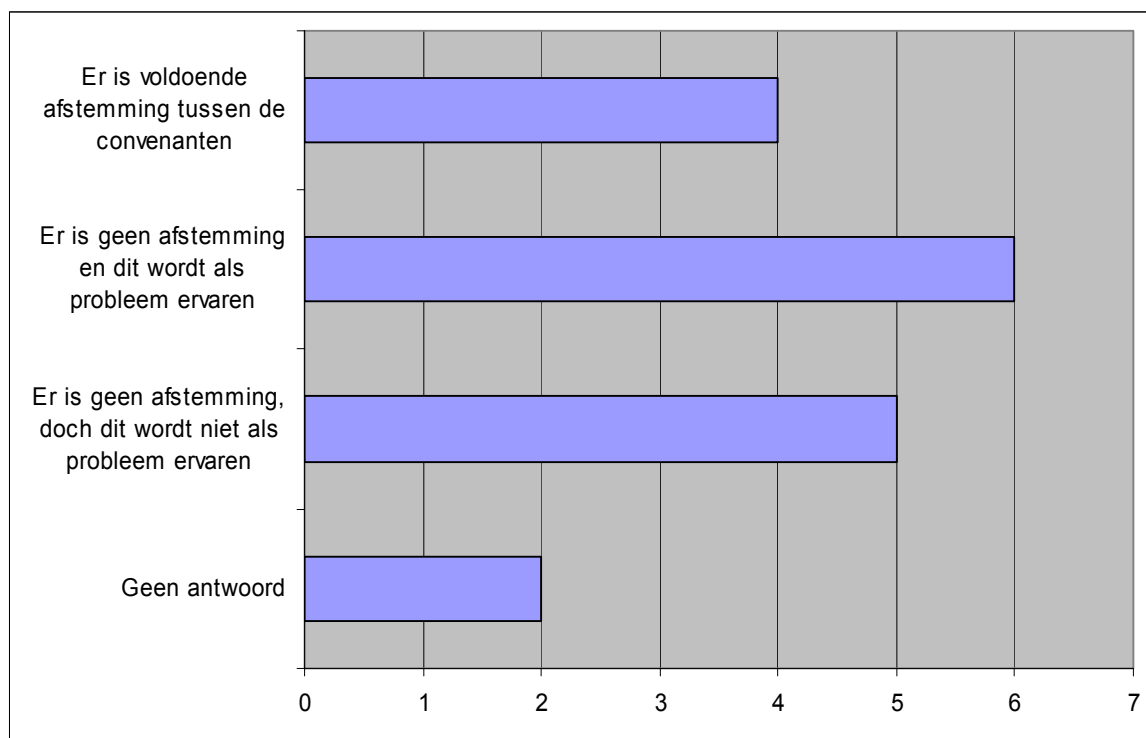
Gemeenten moeten jaarlijks tientallen beleidsplannen, nota's en andere beleidsrapporten indienen en uitvoeren rond een veelheid van beleidsdomeinen. Een vaak voorkomende wens van gemeenten is dan ook om deze planlast te vereenvoudigen door een vermindering van het aantal nodige plannen of door een betere coördinatie tussen de beleidsdomeinen. Op die manier kunnen mogelijke overlappingen en dubbel werk eveneens voorkomen worden. In dit hoofdstuk kijken we of deze bekommernis ook geldt voor de gemeentelijke convenants ontwikkelingssamenwerking. Dit geeft ons een bijkomende indicatie van de planlast (zie hoofdstuk 7). De doelmatigheid van de planlast kan immers worden benaderd vanuit het perspectief van afstemming met andere beleidssectoren dan ontwikkelingssamenwerking. In eerste instantie kijken we naar de situatie van de convenantsgemeenten zelf. In tweede instantie bekijken we de afstemming vanuit het perspectief van de beleidsmakers -of uitvoerders of Vlaams niveau.

2. Afstemming vanuit het perspectief van gemeenten

Op het vlak van afstemming tussen de convenant ontwikkelingssamenwerking en andere beleidsdomeinen is de centrale sturing minimaal, in de zin dat er geen verplichting is tot sectoroverschrijdend plannen. Anderzijds is planverplichting binnen dit convenant niet geclusterd met planverplichtingen binnen andere beleidssectoren. Dit verhoogt de complexiteit en verkleint dan weer de lokale autonomie inzake lokale beleidsplanning.

Desgevraagd geven 11 lokale ambtenaren aan dat men over het algemeen geen afstemming ervaart tussen de convenant ontwikkelingssamenwerking en andere lokale beleidsmaatregelen in het kader van convenants binnen andere beleidssectoren (zie figuur 8.1). 4 respondenten beoordelen de afstemming als voldoende. Het ervaren gebrek aan afstemming wordt echter niet overal als een probleem

gezien: 6 ambtenaren maken gewag van moeilijkheden ten gevolge van gebrekkige afstemming.



Bron: Websurvey HIVA

Figuur 8.1 Hoe ervaren de ambtenaren de afstemming van de planverplichting met andere lokale beleidsmaatregelen

Op de vraag met welke andere lokale beleidssectoren tijdens de uitvoering van de convenant ontwikkelingssamenwerking 2005-2007 vooral problemen van afstemming worden ervaren, werden in totaal 8 verschillende beleidssectoren genoemd (tabel 8.1).

Tabel 8.1 Beleidssectoren met problematische planafstemming op ontwikkelingssamenwerking

Lokaal beleid	# Vermeldingen	Lokaal beleid	# Vermeldingen
Milieu	5	Toegankelijkheid	1
Cultuurbeleidsplan	4	Burgerzaken	1
Jeugdbeleidsplan	4	Strategisch plan stad	1
Duurzame ontwikkeling	3	Diversiteit	1

Vooral met milieu-, cultuur- en jeugdbeleid alsook met duurzame ontwikkeling worden afstemmingsproblemen gerapporteerd. Specifiek maakt men melding van

gebrek aan afstemming in timing en inhoud van de beleidsplanning. Vaak stelt men pas laattijdig vast dat er bepaalde overlap optreedt in thema's tussen diverse lokale beleidsmaatregelen en de convenant ontwikkelingssamenwerking. Gemeenten die zelf systematisch of op informele basis overlegmomenten plannen tussen de relevante beleidssectoren, kunnen de mogelijke afstemmingsproblemen beter opvangen.

De grootste afstemmingsproblemen gebeuren echter met het federale programma voor gemeentelijke internationale samenwerking. De federale overheid biedt gemeenten de mogelijkheid om bestuurlijk samen te werken met een gemeente in het Zuiden. Tot voor kort was dit programma nog in haar pilootfase, maar vanaf 2008, kunnen gemeenten een samenwerkingsakkoord van 6 jaar aangaan. Het federale en het Vlaamse programma verschillen niet enkel in looptijd, maar ook in focus (enkel Zuidwerking in het federaal programma), budget, rapporteringsvereisten, prioritaire gebieden, en planningsmethodologie. Bovendien is er weinig tot geen afstemming op beleidsniveau tussen de Vlaamse en federale overheid. De ambtenaren van de convenantgemeenten vinden beide programma's inhoudelijk tot op zekere hoogte complementair. Hiermee doelt men dan voornamelijk op het feit dat het Vlaamse programma meer nadruk op de Noordwerking legt, terwijl het federale programma zich op de werking in het Zuiden richt. De verschillende aanpak van beide programma's, alsmede de administratieve en rapporteringsverplichtingen (die de ambtenaren hoger inschatten voor het federale programma), maken het echter zeer moeilijk om op beide programma's in te tekenen. Sommige gemeenten vermeldde zelfs dat ze omwille van deze redenen zich verplicht voelden een keuze tussen beide te maken. Zoals we reeds hebben aangekaart in hoofdstuk 5, blijkt meer systematisch overleg tussen, en een gemeenschappelijke visieontwikkeling van de federale en Vlaamse bevoegde instanties een noodzaak voor de doelgroep.

3. Afstemming vanuit het perspectief van de Vlaamse administratie

De veelheid aan beleidsplannen en verplichtingen bemoeilijken ook de goede uitvoering van taken en verantwoordelijkheden van de Vlaamse administratie die dient toe te zien op de convenants. Het belangrijkste knelpunt bestaat uit het controleren of de activiteiten in de convenant niet dubbel worden gefinancierd: enerzijds vanuit de convenant, en anderzijds via een ander beleidsinstrument. Op dit ogenblik overlegt het VAIS soms met sommige andere Vlaamse administraties (bijvoorbeeld met LNE) over al dan niet dubbele financiering en overlappende acties van gemeenten, maar er bestaat geen sluitend controlemechanisme. Om de controle te vergemakkelijken dient er dan een grondige analyse te worden gemaakt van potentiële overlappende beleidsinstrumenten. Aangezien dit probleem niet enkel beperkt is tot het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking,

zou de oefening zeer nuttig zijn voor alle beleidsinstrumenten die door Vlaanderen worden aangeboden of opgelegd aan de gemeenten.

Een bijzondere vermelding verdient het beleidsthema duurzame ontwikkeling. In de convenant ontwikkelingssamenwerking dient duurzame ontwikkeling te worden geïntegreerd, en kunnen gemeenten activiteiten organiseren rond dit thema (maar dan vanuit het perspectief van ontwikkelingssamenwerking). In de nieuwe samenwerkingsovereenkomst milieu (looptijd 2008-2013) krijgen gemeenten echter ook de mogelijkheid om zich in te tekenen in acties rond duurzame ontwikkeling. Deze samenwerkingsovereenkomst hanteert een puntensysteem. Afgezien van een basisniveau waarop alle gemeenten zich toe verbinden, kan een gemeente zich ook intekenen op een onderscheidingsniveau. Voor het onderscheidingsniveau moet een gemeente 35 punten sprokkelen binnen een reeks thema's (bijvoorbeeld duurzame ontwikkeling, water, energie) waaruit de gemeente kan kiezen. Eén van de thema's binnen duurzame ontwikkeling waarop een gemeente kan intekenen, handelt precies over de ondersteuning van initiatieven met betrekking tot duurzame ontwikkeling in een Noord-Zuidcontext. Gemeenten die hierop intekenen krijgen bijgevolg een aantal punten, die mee de uiteindelijke financiering bepalen. Convenantsgemeenten voeren echter sowieso acties uit rond dit thema, en het is dan ook onduidelijk of zij deze punten al of niet in rekening mogen brengen voor de samenwerkingsovereenkomst milieu. Het risico bestaat immers dat er dan dubbele financiering optreedt. Om dit potentiële probleem op te lossen en de afstemming tussen de beleidsdomeinen te bevorderen, worden in de toekomst afspraken gemaakt tussen de bevoegde administraties en kabinetten.

HOOFDSTUK 9

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

1. Aanbevelingen voor een optimaal wetgevend kader en uitvoering van de convenant gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking

Indien de Vlaamse overheid kiest voor het behoud van een specifiek decreet voor convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, kunnen we op basis van deze evaluatie besluiten dat voor een optimaal kader voor het behalen van de doelstellingen van het Vlaamse gemeentelijke ontwikkelingsbeleid, het decreet een reeks aanpassingen behoeft. De aanbevelingen die een aanpassing van het decreet vergen worden hieronder aangeduid met '(decreet)' in de beschrijving. Daarnaast brengt deze evaluatie ook een aantal suggesties aan voor aanpassingen aan de uitvoering van decreet. Die worden aangeduid met '(uitvoering)'. Bij elke aanbeveling staat tevens aan wie deze gericht is.

1.1 Bereik van de doelgroep

Onder andere in hoofdstukken 3 en 7 hebben we geargumenteed dat de convenant moeilijk toe te passen is voor kleinere gemeenten (< 15 à 20 000 inwoners), omwille van de planlast en de vereisten inzake personeel. Indien de Vlaamse overheid blijft bij haar (impliciete) doelstelling dat alle gemeenten aanspraak kunnen maken op de convenant, dient het decreet aangepast te worden om dit mogelijk te maken.

Aanbeveling 1 (decreet): Vlaamse overheid

We raden de Vlaamse overheid aan om (a) het uitvoeringsbesluit aan te passen zodanig dat gemeenten subsidie kunnen ontvangen voor 2 deeltijdse personeelsleden (samen 1 fulltime equivalent) en (b) in dialoog met de VVSG de optie te overwegen om kleinere gemeenten (over het aantal inwoners spreekt het evaluatieteam zich niet uit) de moge-

lijkheid te geven om de fulltime equivalent te spreiden over één halftijdse en meerdere deeltijdse personeelsleden.

Optie (a) komt niet enkel tegemoet aan een reële vraag van kleinere gemeenten, maar neemt ook de verwarring weg die er nu bestaat tussen het decreet en het uitvoeringsbesluit (zie hoofdstuk 7).

Alhoewel intergemeentelijke samenwerking in de praktijk niet eenvoudig te realiseren is en op andere vlakken de planlast nog kan laten toenemen (bv. in de verschillende gemeenten dient het gemeentebestuur de dossiers goed te keuren), zijn we toch van mening dat dit de drempel verlaagt voor kleinere gemeenten en het mogelijkheden tot synergieën met zich meebrengt. Het decreet laat de mogelijkheid toe om een samenwerkingsverband van gemeenten een aanvraag tot convenant te laten indienen. In de realiteit gebeurt dit echter niet of nauwelijks.

Aanbeveling 2 (uitvoering): Vlaamse overheid en VVSG

Begeleid, ondersteun en promoot samenwerkingsverbanden van gemeenten.

1.2 Inhoudelijke sturing

In de pilootfase van het convenantbeleid verschaftte zowel de Vlaamse overheid als de VVSG intense begeleiding opdat de inhoudelijke richting van het gemeentelijk beleid voldoende duidelijk was, inclusief de doelstellingen inzake sensibilisatie, capaciteitsopbouw en stedenband (zie hoofdstuk 2). Anno 2008 is het hoofdzakelijk de VVSG die deze rol speelt en deze wordt daarvoor als positief beoordeeld door de gemeenten (zie hoofdstuk 6). Uit hoofdstuk 3 bleek dat de doelstellingen van het decreet globaal genomen duidelijk zijn voor de betrokken ambtenaren. De VVSG levert wel aanzienlijke inspanningen om dit te verzekeren, maar in hoofdstuk 3 hebben we wel drie kanttekeningen geplaatst die betrekking hebben op (1) de relatieve vaagheid van de doelstellingen en de vertaling daarvan in meer operationele objectieven; (2) het onduidelijke onderscheid tussen capaciteitsopbouw en sensibilisatie; en (3) de verschillende invulling van bestuurskrachtversterking in het Zuiden. Daarnaast stelden sommige mandatarissen en ambtenaren van gemeenten dat de uiteindelijke finaliteit van het convenantsbeleid niet duidelijk was. Ook rijst de vraag of dat er in de toekomst voldoende aandacht zal zijn voor de introductie en vorming van ambtenaren van nieuwe gemeenten, of voor nieuw personeel bij bestaande convenantgemeenten.

Aanbeveling 3 (uitvoering): VAIS en VVSG

Bewaak de inhoudelijke focus van het beleid en de procesbenadering van de convenant door duidelijk naar de (deelnemende) gemeenten te communiceren wat de verwachte langetermijndoelstelling van het convenantbeleid en het Vlaamse beleid gericht op gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking is en, meer bepaald, wat het onderscheid is tussen capaciteitsopbouw en sensibilisatie en wat men bedoelt met bestuurskrachtversterking in het Zuiden.

De finaliteit van het Vlaamse beleid inzake de convenants is ook niet duidelijk wanneer men dit bekijkt vanuit het perspectief van de gemeenten en de onzekerheid op lange termijn of hun beleid inzake ontwikkelingssamenwerking zal ondersteund worden door een convenant. In hoofdstuk 3 hebben we de duurzaamheid van dit beleid geëvalueerd. In het decreet staat immers geen 'uitdoofscenario': gemeenten krijgen noch impulsen, noch instrumenten, om op termijn zonder Vlaamse subsidies een beleid te voeren.

Aanbeveling 4 (decreet of uitvoering): Vlaamse overheid

Maak duidelijk of gemeenten op termijn zonder Vlaamse subsidies in het kader van de convenant een beleid ontwikkelingssamenwerking dienen te voeren. Indien dit het geval is: ontwikkel en communiceer een strategie voor gemeenten om onafhankelijk van deze subsidies verder te werken en integreer desgevallend een uitdoofscenario in het decreet.

Hoofdstuk 5 toont de beperkte inhoudelijke invloed van het Vlaamse beleid op het lokale beleid en omgekeerd. Daarbij komt dat gemeenten vooral op zichzelf en de VVSG zijn aangewezen om de aanpak en operationele acties te bepalen en mogelijke synergieën te leggen tussen bepaalde onderwerpen (zie hoofdstuk 3). Alhoewel de rol van de VVSG in deze als zeer constructief wordt ervaren, (zie hoofdstuk 6), merkten de deelnemende gemeenten de beperkte betrokkenheid van het VAIS op.

Aanbeveling 5 (uitvoering): VAIS

Lever inhoudelijke impulsen en visievorming aan de convenantwerking, geïnspireerd op het Vlaamse beleid ontwikkelingssamenwerking, en zoek naar mogelijkheden tot samenwerking tussen gemeenten en desgevallend andere actoren rond bepaalde thema's.

Hierbij aansluitend suggereren we de optie om, naar analogie met de samenwerkingsovereenkomst milieu, specifieke acties en thema's voor te stellen waar rond gemeenten kunnen werken. Een meer verregaande optie zou zijn om het decreet volgens een puntensysteem te laten werken zoals dit het geval is bij hoger vermelde samenwerkingsovereenkomst. Dit kan echter resulteren in een grotere

planlast en minder autonomie voor de gemeenten. Het al dan niet kiezen voor deze optie behoeft dan ook een voorafgaand overleg tussen de Vlaamse overheid en de VVSG (en gemeenten) om de voor- en nadelen af te wegen.

Aanbeveling 6 (uitvoering): VAIS en VVSG

Suggereer (meer) bepaalde acties en thema's waarrond gemeenten kunnen werken.

Aanbeveling 7 (decreet): Vlaamse overheid

Overweeg in samenspraak met de VVSG en het VAIS, de invoering van een punten-systeem – naar analogie met de samenwerkingsovereenkomst milieu - waarbij gemeenten punten verdienen op basis van de acties en thema's die zij uitvoeren.

1.3 Feedback en communicatie

In hoofdstuk 3, 5 en 7 hebben we uitvoerig de problemen wat betreft feedback en communicatie aangekaart. Als belangrijkste conclusies onthouden we dat (1) de rolverdeling tussen het VAIS en de VVSG niet geheel duidelijk is; (2) het VAIS weinig inhoudelijke feedback levert op de aanvragen, evaluatie- en voortgangsrapporten; (3) de timing van de feedback niet optimaal is.

Aanbeveling 8 (uitvoering): VAIS en VVSG

Duidelijke bepaling van en communicatie over de verantwoordelijkheden van het VAIS enerzijds en die van de VVSG anderzijds.

Aanbeveling 9 (uitvoering): VAIS

Betere inhoudelijke feedback bezorgen op de aanvragen, voortgangsrapporten en operationele actieplannen. Daarnaast de mogelijkheid verschaffen aan indieners van aanvraagdossiers om feedback te krijgen en eventueel een overleg te vragen met het VAIS over hun dossier.

Aanbeveling 10 (uitvoering): VAIS

Geef sneller feedback en communicatie vanuit het VAIS bij de indiening van plannen en rapporten.

1.4 Planlast en afstemming

De rapporteringsverplichtingen en het enveloppesysteem geven zoals beoogd door het decreet een zekere sturing aan de uitvoering van de convenants. Niettemin hebben we in hoofdstukken 3, 4 en 7 een aantal knelpunten kunnen identificeren die de planlast voor de gemeenten verhogen.

Uit de documentenanalyse bleek dat operationele actieplannen moeten worden ingediend vooraleer het voortgangsrapport met betrekking tot het voorgaande jaar moet worden ingediend (zie hoofdstuk 4). Met het oog op een coherente beleids-cyclus op lokaal vlak en een meer optimaal kader voor het opvolgen van het lokale beleid door VAIS, is het raadzaam deze timing om te keren. Bovendien kan de opmaak van het operationeel actieplan rekening houden met de tussentijdse stand van zaken zoals opgemaakt ten behoeve van het voortgangsrapport. Tevens kan de gemeente eventuele feedback vanwege VAIS op het voortgangsrapport meenemen bij de opmaak van het operationeel actieplan voor het daaropvolgende jaar.

Aanbeveling 11 (decreet): Vlaamse overheid

Wissel de datum van de verplichting van het indienen van het operationeel actieplan om met de indieningsdatum voor het voortgangsrapport. Overweeg – in samenspraak met de VVSG – alternatieven voor de verplichting van het indienen van voortgangsrapporten en operationele actieplannen.

Uit de analyse van de gemeentelijke dossiers op het VAIS bleek dat deze als gevolg van de waaier aan aanvraagdossiers, de diverse plannen en rapporteringen, en de vereiste financiële verantwoordingsstukken een aanzienlijk volume innemen. Daarnaast kan verduidelijkt worden welke onderliggende stukken dienen toegevoegd te worden en welke niet nodig zijn. Dit bemoeilijkt de raadpleging van de dossiers en resulteert in verschillende planlast voor verschillende gemeenten. Het is raadzaam na te gaan of in de toekomst de communicatie en meer bepaald de aanlevering van de diverse documenten meer gedigitaliseerd kan worden.

Aanbeveling 12 (uitvoering): Vlaamse overheid

Communiqueer welke achtergrondinformatie de gemeenten moeten indienen bij hun rapporten en maak het mogelijk om dossiers digitaal in te dienen.

Het enveloppesysteem is onvoldoende flexibel voor een efficiënte uitvoering van de conventant en verhindert de gemeenten tot op zekere hoogte om eigen accenten te leggen. Vooral de overdraagbaarheid van niet gebruikte kredieten van het ene

naar het volgende jaar (wat wel mogelijk is na een vrij bureaucratische procedure) en de maximumbedragen voor de verschillende luiken binnen de convenant, staan ter discussie (zie hoofdstukken 3 en 7).

Aanbeveling 13 (decreet of uitvoering): Vlaamse overheid

Pas het decreet zodanig aan dat niet-gebruikte kredieten van het ene naar het volgende jaar kunnen worden overgedragen of maak de procedure om dit aan te vragen eenvoudiger.

Aanbeveling 14 (decreet): Vlaamse overheid

Pas het decreet zodanig aan dat gemeenten verplicht worden om enkel een bepaald minimumbedrag aan de verschillende luiken van de convenant toe te kennen, maar geen verdere beperkingen oplegt voor de verdeling van de budgetten over één of meerdere luiken.

Uit hoofdstuk 7 leren we dat de meningen van de mandatarissen en ambtenaren van deelnemende gemeenten over de ideale duur van de convenant uiteenlopen. Toch was er wel eensgezindheid over de wens om rekening te houden met de veranderende realiteit in de partnergemeente in het Zuiden (bv. bestuurswissel).

Aanbeveling 15 (decreet en uitvoering): Vlaamse overheid

Overleg met VVSG en gemeenten op welke wijze de looptijd van de convenant mogelijke veranderingen in de partnergemeente in het Zuiden kan opvangen.

De afstemming met andere beleidsdomeinen vormt zowel een probleem voor de gemeenten als voor de Vlaamse administratie (zie hoofdstuk 8). Belangrijke knelpunten omvatten de gebrekkige communicatie en coördinatie tussen het milieu-, het cultuur-, het jeugd- en het duurzame ontwikkelingsbeleid op Vlaams niveau, alsook het risico op dubbele financiering van activiteiten. Om dit op te vangen heeft de Vlaamse Regering op 20 juli 2006 een actieprogramma over planlastvermindering goedgekeurd. Dit actieprogramma zou moeten leiden tot de effectieve vermindering van planverplichtingen voor de lokale besturen vanaf 2008.

Aanbeveling 16 (uitvoering): VAIS en VVSG

Volg de initiatieven van de Vlaamse overheid met betrekking tot afstemming en planlastvermindering proactief op en kaart eventuele problemen aan (zoals bijvoorbeeld het luik duurzame ontwikkeling in het nieuwe samenwerkingsovereenkomst milieu – zie hoofdstuk 8).

Een groot knelpunt vormt echter de geringe coördinatie en communicatie tussen het federale en het Vlaamse niveau wat betreft het beleid inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Alhoewel beide programma's inhoudelijk deels complementair zijn, verschilt de aanpak sterk. Dit heeft zelfs tot gevolg dat een aantal gemeenten niet op beide kunnen of willen intekenen.

Aanbeveling 17 (uitvoering): Vlaamse overheid

Overleg met de bevoegde federale instanties over een meer effectieve en efficiënte afstemming tussen het Vlaamse en het federale beleid inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

We hebben vastgesteld dat er een interne verwijzingsfout in de tekst van het decreet is geslopen met betrekking tot het artikel waarin de doelstellingen van het convenant staan vermeld (zie hoofdstuk 4). Wanneer betwisting zou ontstaan over de mate waarin de lokale doelstellingen aansluiten bij de doelstellingen van het convenant die het decreet vermeldt, kan deze verwijzingsfout als juridisch tegenargument worden ingeroepen door de gemeente. Daarnaast heerst er verwarring bij de vermelding strategisch actieplan in plaats van strategisch plan in het decreet.

Aanbeveling 18 (decreet): Vlaamse overheid

Vervang in art. 6 1° a) van het decreet de woorden 'art. 2, 1°' door de woorden 'art. 3'. Vervang in artikel 6 het 'strategisch actieplan' door 'strategisch plan'.

2. De aanbevelingen gesitueerd in een breder beleidskader

Hieronder worden nog een aantal beleidsopties en aanbevelingen geformuleerd over het bredere beleidskader van de gemeentelijke convenants ontwikkelingssamenwerking.

2.1 Nood aan een verdieping en verduidelijking van het Vlaams beleid ten opzichte van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, heeft de Vlaamse Regering in 2000 een duidelijke keuze gemaakt in haar beleid voor de ondersteuning van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Dit engagement concretiseerde zich in de ontwikkeling van de convenants ontwikkelingssamenwerking met een jaarlijks budget van om en bij de 2 miljoen euro, en het opzetten van een ondersteuningsstructuur via VVSG en het VAIS. Of gemeenten actoren in ontwikkelingssamenwerking moeten en kunnen worden is echter onderwerp van debat geweest bij NGO's en beleids-

makers ten tijde van de ontwikkeling van dit beleid. Vooral de beschikbare expertise en het engagement op het vlak van ontwikkelingssamenwerking van gemeenten werd in vraag gesteld. Ontwikkelingssamenwerking vormt immers geen kerntaak van gemeenten. De vrees bestond bovendien dat de intrede van een nieuwe actor zou leiden tot een verdere versnippering van de schaarse middelen binnen de sector ontwikkelingssamenwerking.

Acht jaar verder lijkt dit initiële debat over de rol van gemeenten op het vlak van ontwikkelingssamenwerking nog niet helemaal uitgedoofd. Langs de ene kant zijn er duidelijke tekenen dat een relatief kleine - maar gemotiveerde en actieve - groep van gemeenten haar rol opeist in het Noord-Zuid verhaal, en in de praktijk ook toont hoe dit kan vertaald worden naar concrete acties, met een specifieke eigenheid en draagvlak. Alhoewel een systematische analyse voorlopig ontbreekt, zijn er een aantal indicaties over de impact van de inspanningen van gemeenten op de bestuurlijke werking en de bevolking in het Zuiden en het Noorden. Zoals bij andere projecten op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, geldt ook hier echter dat de effectiviteit van de activiteiten meestal moeilijk te meten valt. Bij de koepel van NGO's en de NGO's zelf lijken de initiële twijfels over gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking voor een stuk weggeëbd.

Langs de andere kant is het voor het evaluatieteam onduidelijk hoe groot het draagvlak is voor deze vorm van samenwerking bij het huidige beleid en de Vlaamse administratie. Alhoewel het convenantbeleid in principe wordt verdergezet in de volgende jaren, geeft het beleid geen eenduidig signaal over de langetermijnplannen, de toekomstige rol en het gewicht van de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking binnen het Vlaams ontwikkelingsbeleid. Dit bleek voor een stuk uit interviews met de betrokkenen, maar ook uit de analyse van de afstemming van het Vlaamse beleid met het gemeentelijke beleid inzake ontwikkelingsamenwerking. In hoofdstuk 5 hebben we beargumenteerd dat er weinig inhoudelijke verbanden en bijdragen zijn tussen het lokale en het Vlaamse niveau. De rol die de VVSG opneemt op het vlak van de visieontwikkeling over het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid, vertaalt zich bijvoorbeeld ook niet naar het bredere Vlaamse ontwikkelingsbeleid. Daarnaast kent het beleid rond de convenant ontwikkelingssamenwerking geen echte langetermijnstrategie: hoeveel gemeenten worden geacht een convenant ontwikkelingssamenwerking aan te gaan in de volgende jaren? Hoe verhouden de gemeenten zich ten opzichte van de andere actoren en de vierdepijler? Wat als de vraag voor de afsluiting van de convenant het aanbod ver overstijgt? Deze laatste vraag brengt ons bij de volgende aanwijzing van het voorzichtige engagement ten aanzien van gemeentelijke ontwikkelingsamenwerking. In tegenstelling tot de samenwerkingsverbanden op het vlak van milieu en duurzame ontwikkeling, lijkt de Vlaamse overheid de promotie voor de convenant ontwikkelingssamenwerking eerder beperkt te houden. Het is onduidelijk of dit een bewuste keuze is. Het is voorts ook onduidelijk of de Vlaamse

overheid bereid is het budget in de toekomst te verhogen indien er meer aanvragen zouden binnenkomen. Ten slotte vloeien er ook praktische beperkingen voort uit de beperkte mankracht op VAIS voor de opvolging en de sturing van de werking met de gemeenten (halftijdse medewerker).

Aanbeveling 19: Vlaamse overheid

Acht jaar na het opstarten van de eerste pilootprojecten met convenanten is het beleidskader voor de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking toe aan een verdieping en verduidelijking. Belangrijke beleidsvragen zijn: waar wil de Vlaamse overheid staan met de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking over bijvoorbeeld tien jaar? Wat zijn de streefdoelen voor de participatie van gemeenten aan de convenanten? Is de steun via convenanten tijdelijk voor een bepaalde gemeente (via een traject), of is ze steeds hernieuwbaar? Hoe verhoudt de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking zich ten opzichte van de rest van het Vlaams beleid op vlak van ontwikkelingssamenwerking?

Aanbeveling 20: Vlaamse overheid

Er ontbreekt een globaal beeld over de effectiviteit en bijdrage van het gemeentelijk ontwikkelingsbeleid tot bestuurskrachtversterking in het Zuiden en een sensibilisatie in het Noorden bij convenantsgemeenten, alsook de niet-convenantsgemeenten die een actief ontwikkelingsbeleid voeren. Dit kan opvangen worden door het uitvoeren van een aantal meer systematische en overkoepelende impactstudies van de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

2.2 Ondersteuning van het lokaal beleid ontwikkelingssamenwerking via andere instrumenten dan het convenant

Ingeval er geopteerd wordt voor een verdieping van het beleid op het vlak van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, dringt een volgende vraag zich op, namelijk welk instrument het best geëigend is om gemeenten te ondersteunen. De voorliggende evaluatie draagt geen informatie aan om het instrument convenant af te wegen tegenover andere instrumenten, aangezien dit buiten het bestek valt van de opdracht. De convenantformule is echter binnen verschillende beleidssectoren een beproefd recept voor het structureren van interbestuurlijke relaties tussen het centrale en lokale bestuursniveau in Vlaanderen en België. Daarnaast werd het nut van de convenant als instrument door geen enkele geïnterviewde actor in twijfel getrokken.

Aanbeveling 21: Vlaamse overheid

We raden de Vlaamse overheid aan om zich beter te informeren over verschillende nationale en regionale instrumenten, methodologieën en strategieën om gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking te ondersteunen. Dit kan eventueel via internationaal vergelijkend onderzoek georganiseerd worden. Gegeven de expertise en kennis van de VVSG, is deze laatste actor goed geplaatst om ook in dit onderzoek te participeren.

2.3 Integratie van het convenant in het kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking

Het wetgevend kader voor de ondersteuning van het lokale ontwikkelingsbeleid via een convenant wordt op dit ogenblik gevormd door het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2005 houdende nadere bepalingen inzake het beleid convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Uit de interviews met beleidsmakers blijkt dat het eerder ongewoon is dat er een apart decreet bestaat voor een relatief klein beleidsdomein (i.e. gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking) en daarmee gepaard gaande budget. Binnen de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking vinden we overigens nog twee andere thema's terug die tevens via een decreet vorm worden gegeven: ontwikkelingseducatie en microfinanciering. Zoals aangestipt in hoofdstuk 2, is deze regeling (deels) te verklaren door de afwezigheid van een overkoepelend regelgevend kader voor ontwikkelingssamenwerking ten tijde van de ontwikkeling van het beleid rond de drie hogergenoemde thema's. Het kaderdecreet voor ontwikkelingssamenwerking werd immers pas in 2007 goedgekeurd. Het kaderdecreet verwijst in Titel VII, artikel 16, naar de mogelijkheid voor gemeenten om een convenant af te sluiten met de Vlaamse overheid.

Het voordeel van een specifiek decreet voor gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking is dat dit het thema stevig verankert in het Vlaamse beleid. Het geeft gemeenten de zekerheid van aandacht en middelen voor het lokale ontwikkelingsbeleid (zie ook aanbeveling 19). Bovendien kunnen ambtenaren en schepenen internationale samenwerking dit wetgevende kader gebruiken als middel om het eigen gemeentebestuur te overtuigen van het belang en nut van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

Nadeel van een specifiek decreet is dat dit weinig ruimte laat voor flexibiliteit in het gevoerde beleid en de bijhorende modaliteiten van de uitvoering, zodat nieuwe inzichten en leerervaringen enkel via een complexe wetgevende kunnen vertaald worden naar een nieuwe regelgeving.

Aanbeveling 22: Vlaamse overheid

Onderzoek - in dialoog met de betrokken actoren (i.e. de gemeenten, de VVSG, het VAIS, Departement Internationaal Vlaanderen) - de optie om het convenantinstrumentarium in het kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking te integreren, en de modaliteiten van de uitvoering met andere beleidsinstrumenten vast te leggen.

BIJLAGEN

Bijlage 1 / Kenmerken van de convenantsgemeenten

	Bevolking (2007)	Provincie	Direct samenwerking	Pilootproject
<i>Bierbeek*</i>	9.233	<i>VL. Brabant</i>	<i>Ja</i>	<i>Neen</i>
Brasschaat	37.133	Antwerpen	Ja	Ja
<i>Brussel</i>	<i>145.917</i>	<i>BHG</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Dilbeek	39.585	VL. Brabant	Ja	Ja
<i>Edegem</i>	<i>21.616</i>	<i>Antwerpen</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Evergem	32.373	O. Vlaanderen	Ja	Ja
<i>Gent</i>	<i>235.143</i>	<i>O. Vlaanderen</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Herent	19.395	VL. Brabant	Ja	Ja
Ieper	34.919	W. Vlaanderen	Ja	Ja
Koksijde	21.419	W. Vlaanderen	Ja	Ja
Kortrijk	73.777	W. Vlaanderen	Ja	Ja
<i>Leuven</i>	<i>91.942</i>	<i>VL. Brabant</i>	<i>Ja/neen</i>	<i>Ja</i>
<i>Lommel</i>	<i>32.141</i>	<i>Limburg</i>	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Mechelen	78.900	Antwerpen	Ja	Ja
Merelbeke	22.423	O. Vlaanderen	Neen	Ja
<i>Middelkerke</i>	<i>18.080</i>	<i>W. Vlaanderen</i>	<i>Neen</i>	<i>Ja</i>
Oostende	69.115	W. Vlaanderen	Ja	Ja

* In italic de gemeenten die geselecteerd werden voor de diepte-interviews.

Bijlage 2 / Geïnterviewden en deelnemers aan focusgroepen

Naam	Functie	Instelling	Datum interview
Koen Jongbloet	Afdelingshoofd	Afdeling beleid, Departement Internationaal Vlaanderen	26.08.2008
Freddy Colson	Administrateur- Generaal	VAIS	28.05.2008
Marleen Bosmans	Directeur	VAIS	28.05.2008 en 02.09.2008
Sam van de Abeele	Raadgever ontwikkelings- samenwerking	Cel Buitenlands Beleid en Internationale Samen- werking, Kabinet van Vlaams Minister Bourgeois	12.06.2008
Sigurd Vangermeersch	Voormalig kabinetchef	Voormalig Kabinet van Vlaams Minister Anciaux	27.06.2008
Katleen de Paepe en Hermien Schoutteten	Hoofd Aanspreekpunt lokale overheden	CAPLO, Afdeling milieu- integratie en subsidiëringen Departement Leefmilieu, Natuur en Energie	15.09.2008
Oda Walpot		Cel Duurzame ontwikkeling	29.08.2008
Betty de Wachter	Coordinator	Team Internationaal VVSG	24.06.2007 en 29.08.2008
Inge Renard	Stafmedewerker	Team Internationaal VVSG	20.08.08
Luc Callaerts	Coordinator provinciale werking	11.11.11	15.09.2008
Inge Hatse	Ambtenaar internatio- nale Samenwerking	Gemeente Bierbeek	05.08.2008
Anne-Sophie Deneyer	Noord-Zuid ambtenaar	Stad Brussel	06.08.2008
Mariette Verwimp en Paulina Godoy	Noord- Zuidambtenaren	Gemeente Edegem	31.07.2008
Jelle Monstrey	Voormalig Ambtenaar Internationale samen- werking	Stad Gent	17.08.2008
Els Michiels	Ambtenaar Internatio- nale samenwerking		
Vanessa Gilmin	Noord-Zuid consulente	Stad Leuven	16.07.2008
Toon Jansen	Ambtenaar internatio- nale samenwerking	Gemeente Lommel	23.07.2008
Sonja Vanmaele	Dienstverantwoorde- lijke sociale zaken en ontwikkelingssamen- werking	Gemeente Middelkerke	18.07.2008
<i>Focusgroep Schepenen</i> Cil Cuypers	Schepen Internationale Samenwerking	Gemeente Bierbeek	05.09.2008
Jo Casaer	Schepen Internationale	Gemeente Brasschaat	

Danny Suffys	Samenwerking Schepen Internationale	Stad Ieper	
Alain Cnudde	Samenwerking Schepen Internationale Samenwerking	Stad Kortrijk	
<i>Focusgroep Ambtenaren IS</i>			15.09.2008
Jamila Mouslim	Ambtenaar Internatio- nale Samenwerking	Gemeente Brasschaat	
Mariette Verwimp	Noord-Zuid ambte- naar	Gemeente Edegem	
Katia Bogaert	Ambtenaar internatio- nale samenwerking	Gemeente Evergem	
Véronic Llewylle	Ambtenaar internatio- nale samenwerking	Stad Ieper	
Fien Leerman	Ambtenaar internatio- nale samenwerking	Gemeente Koksijde	
Stijn Van Dierdonck	Ambtenaar internatio- nale samenwerking	Stad Kortrijk	
Vanessa Gilmin	Noord-Zuid consulente	Stad Leuven	
Peter Van Slambrouck	Stedenbandcoör- dinator	Stad Oostende	
Aagje Beirens	Noord-Zuid ambtenaar	Stad Oostende	
Wouter Boesman	Ambtenaar internatio- nale samenwerking	Stad Gent	
<i>Focusgroep GROS (O. en W. Vlaanderen)</i>			02.09.2008
Willy Lemaire		RVO (GROS Ieper)	
Annie Delva		RVO (GROS Ieper)	
Johan Janssens		GRIS (GROS Evergem)	
Griet Van Herck		GRIS (GROS Evergem)	
Cyriel Caubron		WULLOKS & KOKOS (GROS Koksijde)	
Marc Van Thienen		WULLOKS & KOKOS (GROS Koksijde)	
Herman Lodewijckx		SROS (GROS Oostende)	
Willy Sibiet		SROS (GROS Oostende)	

<i>Focusgroep GROS</i>		<i>04.09.2008</i>
<i>(A'pen, Limburg, Vl.</i>		
<i>Brabant, Brussel)</i>		
Luce Stappaerts	GWOS (GROS Edegem)	
Katleen Den Roover	GRO..M (GROS Mechelen)	
Jean De Boeck	GRO..M (GROS Mechelen)	
Ward Geens	SROS (GROS Leuven)	

Bijlage 3 / Subcriteria voor vormelijke conformiteit

Subcriteria vormelijke conformiteit	Referentie decreet	Verificatiebron
1. Erkende adviesraad OS	Decreet art. 4, 1°	Bijlage bij aanvraagdossier; gemeenteraadsbesluit
2. Afdeling OS in algemeen beleidsprogramma of sectoriële beleidsnota OS	Decreet art. 4, 2°	Bijlage bij aanvraagdossier; algemene of sectoriële beleidsnota
3. Schepen bevoegd voor OS	Decreet art. 4, 3°	Aanvraagdossier
4. Gemeentelijke ambtenaar voor OS	Decreet art. 4, 4°	Bijlage bij aanvraagdossier; financiële raming 2005 en verklaring van de secretaris en gemeenteteontvanger i.v.m. dubbele subsidiëring, i.h.k.v. forfaitaire ondersteuning personeelskosten
5. Aparte begrotingspost OS	Decreet art. 4, 5°	Bijlage bij aanvraagdossier; uittreksel begroting
6. 3 jaar na afsluiting convenant min. 1FTE OS ingeval van directe samenwerking	Decreet art. 5, 1°	Bijlage bij aanvraagdossier; kopie van benoemingsbesluit of contract
7. Uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in het Zuiden als SD in het strategische actieplan	Decreet art. 5, 2°	Strategisch actieplan
8. Concreet uitgetekend traject uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in Zuiden opgenomen in het operationele actieplan	Decreet art. 5, 3°	Operationele actieplannen 2005/2006/2007
9. Strategisch actieplan bevat doelstellingen OS	Decreet art. 6, 1° a)	Strategisch actieplan
10. Strategisch actieplan bevat motivering m.b.t. wijze waarop gemeente de doelstellingen vermeld in Decreet art. 2, 1° beoogt te bereiken	Decreet art. 6, 1° , a)	Strategisch actieplan

11. Strategisch actieplan bevat toelichting of gemeente duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema's heeft opgenomen in het lokale OS beleid	Decreet art. 6, 1°, b)	Strategisch actieplan
12. Strategisch actieplan vermeldt eventuele subsidies die de gemeente reeds geniet i.h.k.v. haar beleid inzake OS	Decreet art. 6, 1°, c)	Strategisch actieplan
13. Strategisch actieplan omvat beoogde resultaten en wijze waarop die gemeten kunnen worden met kwantitatieve en kwalitatieve voortgangsindicatoren	Decreet art. 6, 2°, a)	Strategisch actieplan
14. Strategisch actieplan omvat de toewijzing van middelen aan de geformuleerde doelstellingen in dat plan	Decreet art. 6, 2° b)	Strategisch actieplan
15. Convenant bevat bepalingen inzake		Ondertekend convenant/kaderdocument
- rapportering en verantwoording, begeleiding en evaluatie	Decreet art. 6, 3°	
- eventuele wijzigingen van de convenant	Decreet art. 6, 4°	
- geschillenbeslechting	Decreet art. 6, 5°	
- inwerkingtreding	Decreet art. 6, 6°	
16. Operationele actieplannen 2005 / 2006 / 2007	Decreet art. 7	Operationele actieplannen 2005/2006/2007
17. Voortgangsrapporten 2005/2006	Decreet art. 13	Voortgangsrapporten 2005/2006
18. Eindrapport	Decreet art. 13	Eindrapport (2007)
19. Adviezen adviesraad OS	Decreet art. 8	Bijlage bij aanvraagdossier; o.a. operationele actieplannen, voortgangs- en eindrapporten
- aanvraag tot sluiten of verlengen van convenant		Pro memorie:
- keuze partner in het Zuiden		(Adviesverplichting vervalt indien geen advies binnen de 30 dagen. Afwijken van adviezen is mogelijk mits bijzondere motivering).
- operationele actieplannen 2006 en 2007		
- voortgangsrapporten 2005 / 2006		
- eindrapport		
20. Timing indienen eindrapport uiterlijk 1 maand na het verstrijken van de termijn van de convenant	Decreet art. 13, 2°	Begeleidende correspondentie bij eindrapport

Bijlage 4 / Subcriteria inhoudelijke conformiteit

Subcriteria inhoudelijke conformiteit	Referentie Decreet	Verificatiebron
1. Profiel van lokale beleidsdoelstellingen sluit aan bij de thema's vermeld in het decreet	Decreet art. 3	Strategisch actieplan en operationele actieplannen
2. Profiel van directe samenwerking; in welke mate liggen de landen in het prioritaire gebied?	Besluit art. 4 §2	Strategisch actieplan
3. Inhoudelijke terugkoppeling tussen operationeel actieplan en strategisch actieplan (doelstellingen en indicatoren)	Decreet art. 7	Strategisch actieplan en operationele actieplannen
4. Inhoudelijke terugkoppeling tussen voortgangsrapporten en de operationele actieplannen (doelstellingen en indicatoren)	Decreet art. 13	Operationele actieplannen en voortgangsrapporten
5. Inhoudelijke terugkoppeling tussen eindrapport en strategisch actieplan (doelstellingen en indicatoren)	Decreet art. 13, 2°	Strategisch actieplan en eindrapport

Bijlage 5 / Sjabloon analysesheet conformiteit

Naam gemeente	
Aantal inwoners	
Datum ondertekening convenant	
Directe samenwerking	JA/NEEN
1. Erkende adviesraad OS	JA/NEEN
Naam	
Datum erkenning	
2. Afdeling OS in algemeen beleidsprogramma of sectoriële beleidsnota OS	NEEN / AB / SB/ andere:....
3. Schepen bevoegd voor OS	JA / NEEN
4. Gemeentelijke ambtenaar voor OS conform de vereiste in het decreet naargelang inwoneraantal	JA / NEEN
5. Aparte begrotingspost OS	JA / NEEN
6. 3 jaar na afsluiting convenant min. 1FTE OS ingeval van directe samenwerking	JA / NEEN / NVT
7. Uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in het Zuiden als SD in het strategische actieplan ingeval van directe samenwerking	JA / NEEN / NVT
8. Concreet uitgetekend traject uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in Zuiden opgenomen in het operationele actieplan	JA / NEEN
Naam land	
Land in het Zuiden conform decreet	JA / NEEN
Land in prioritair gebied conform Besluit	JA / NEEN
9. Strategisch actieplan bevat doelstellingen OS	JA / NEEN
SD's over sensibilisatie in eigen gemeente	JA / NEEN
SD's over capaciteitsopbouw	JA / NEEN
10. Strategisch actieplan bevat motivering m.b.t. wijze waarop gemeente de doelstellingen vermeld in decreet art. 2, 1° (! art. 3!) beoogt te bereiken	JA / NEEN
11. Strategisch actieplan bevat toelichting of gemeente duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema's heeft opgenomen in het lokale OS beleid	JA / NEEN
12. Strategisch actieplan vermeldt eventuele subsidies die de gemeente reeds geniet i.h.k.v. haar beleid inzake OS	JA / NEEN
13. Strategisch actieplan omvat beoogde resultaten en wijze waarop die gemeten kunnen worden met kwantitatieve en kwalitatieve voortgangsindicatoren	JA / NEEN
14. Strategisch actieplan omvat de toewijzing van middelen aan de geformuleerde doelstellingen in dat plan	JA / NEEN
15a. Operationeel actieplan 2005 opgemaakt	JA / NEEN
15b. Operationeel actieplan 2006 opgemaakt	JA / NEEN
16a. Operationeel actieplan 2007 opgemaakt	JA / NEEN
16b. Voortgangsrapport 2005 opgemaakt	JA / NEEN
16c. Voortgangsrapport 2006 opgemaakt	JA / NEEN
16d. Eindrapport opgemaakt	JA / NEEN
17. Adviezen adviesraad OS	
Aanvraag tot sluiten van convenant	JA / NEEN
Keuze partner in het Zuiden	JA / NEEN / NVT
Operationele actieplannen 2006 en 2007	JA / NEEN
Voortgangsrapporten 2005 / 2006	JA / NEEN
Eindrapport	JA / NEEN

18. Terugkoppeling in operationele actieplannen naar strategisch actieplan (doelstellingen & indicatoren)	JA / NEEN
19. Terugkoppeling in voortgangsrapporten naar operationele actieplannen (doelstellingen & indicatoren)	JA / NEEN
20. Terugkoppeling in eindrapport naar strategisch actieplan (doelstellingen & indicatoren)	JA / NEEN

(AB = algemeen beleidsprogramma; SB = sectoriële beleidsnota; NVT = niet van toepassing).

Naam gemeente	Bierbeek	Brasschaat	Brussel	Dilbeek	Edegem	Evergem	Gent	Herent	Ieper
7. Uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in het Zuiden als SD in het strategische actieplan ingeval van directe samenwerking	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
8. Concreet uitgetekend traject uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in Zuiden opgenomen in het operationele actieplan	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
o Naam land	Ecuador	Bolivië	DR Congo	Zuid-Afrika	Peru	Ecuador	Zuid-Afrika	Guatemala	Ghana
o Land in het Zuiden conform decreet	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
o Land in prioritair gebied conform Besluit	NEEN	NEEN	NEEN	JA	NEEN	NEEN	JA	NEEN	NEEN
9. Strategisch actieplan bevat doelstellingen OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
o SD's over sensibilisatie in eigen gemeente	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
o SD's over capaciteitsopbouw	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
10. Strategisch actieplan bevat motivering m.b.t. wijze waarop gemeente de doelstellingen vermeld in decreet art. 2.1° art. 3 beoogt te bereiken	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA

(AB = algemene beleidsnota; SB = sectoriële beleidsnota; NVT = niet van toepassing).

Naam gemeente	Koksijde	Kortrijk	Leuven	Lommel	Mechelen	Merelbeke	Middelkerke	Oostende
Aantal inwoners	21 419	75 000	90 405	31431	76971	22189	17668	68579
Datum tekening convenant	26.07.2005	25.08.2005	09.08.2005	29.07.2005	13.12.2005	29.08.2005	16.09.2005	31.03.2005
Directe samenwerking?	JA	JA	JA-->NEEN	JA	JA	NEEN	NEEN	JA
1. Erkende adviesraad OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
o Naam	KOKOS & WULLOK S	NZRK	3WR	SAIS	GRO..M	GROS	NZCM	SROS
o Datum erkenning	23.12.2002	10.01.2005	26.06.2002	30.04.1991	18.12.2002	22.03.2005	12.06.1996	25.08.1995
2. Afdeling OS in algemeen beleidsprogramma of sectoriële beleidsnota OS	SB	SB	SB	SB	SB	AB	SB	SB
3. Schepen bevoegd voor OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
4. Gemeentelijke ambtenaar voor OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
5. Aparte begrotingspost OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
6. 3 jaar na afsluiting convenant min. 1FTE OS ingeval van directe samenwerking	NVT	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
7. Uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in het Zuiden als SD in het strategische actieplan ingeval van directe samenwerking	NVT	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
8. Concreet uitgetekend traject uitbouw bestuurlijke samenwerking met gemeente in Zuiden opgenomen in het operationele actieplan	NVT	JA	JA	JA	JA	NVT	NVT	JA
o Naam land	onbeslist	Filippijnen	Kenia (later opgezegd)	Namibië / Nicaragua	Bolivia	NVT	NVT	Gambia
o Land in het Zuiden conform decreet	NVT	JA	JA	JA	JA	NVT	NVT	JA
o Land in prioritair gebied conform Besluit	NVT	NEEN	NEEN	JA / NEEN	NEEN	NVT	NVT	NEEN

Naam gemeente	Koksijde	Kortrijk	Leuven	Lommel	Mechelen	Merelbeke	Middelkerke	Oostende
9. Strategisch actieplan bevat doelstellingen OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
o SD's over sensibilisatie in eigen gemeente	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
o SD's over capaciteitsopbouw	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
10. Strategisch actieplan bevat motivering m.b.t. wijze waarop gemeente de doelstellingen vermeld in Decreet art. 2 4° art.3 beoogt te bereiken	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA

(AB = algemene beleidsnota; SB = sectoriële beleidsnota; NVT = niet van toepassing).

Naam gemeente	Koksijde	Kortrijk	Leuven	Lommel	Mechelen	Merelbeke	Middelkerke	Oostende
11. Strategisch actieplan bevat toelichting of gemeente duurzame ontwikkeling en geïntegreerde beleidsthema's heeft opgenomen in het lokale OS beleid	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
12. Strategisch actieplan vermeldt eventuele subsidies die de gemeente reeds geniet i.h.k.v. haar beleid inzake OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
13. Strategisch actieplan omvat beoogde resultaten en wijze waarop die gemeten kunnen worden met kwantitatieve en kwalitatieve voortgangsindicatoren	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
14. Strategisch actieplan omvat de toewijzing van middelen aan de geformuleerde doelstellingen in dat plan	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
15a. Operationeel actieplan 2005 opgemaakt	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
16b. Operationeel actieplan 2006 opgemaakt	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
16c. Operationeel actieplan 2007 opgemaakt	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
16a. Voortgangsrapport 2005 opgemaakt	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
16b. Voortgangsrapport 2006 opgemaakt	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
16c. Eindrapport opgemaakt	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
17. Adviezen adviesraad OS	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
- aanvraag tot sluiten van convenant	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
- keuze partner in het Zuiden	NVT	JA	JA	JA	JA	NVT	NVT	JA
- operationele actieplannen 2006 en 2007	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
- voortgangsrapporten 2005 / 2006	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
- eindrapport	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
18. Terugkoppeling in operationele actieplannen naar strategisch actieplan	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
19. Terugkoppeling in voortgangsrapporten naar operationele actieplannen	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
20. Terugkoppeling in eindrapport naar strategisch actieplan	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Bijlage 7 / Theoretisch mogelijke sturingsscenario's

<i>A. Beleidscluster: Afstemming tussen centrale en lokale beleidscyclus</i>	<i>Maximale centrale sturing</i>	<i>Partiële centrale sturing</i>	<i>Minimale centrale sturing</i>
C.1 In hoeverre stuurt de centrale overheid de lokale planningsketen?	Strategische doelstellingen Operationele doelstellingen – Acties	Strategische doelstellingen – Operationele doelstellingen	Hooguit strategische doelstellingen
C.2 In hoeverre stuurt de centrale overheid de lokale planningsmethodiek?	Detailbepalingen	Stappenplan / kader	Hooguit principe
C.3 In hoeverre stuurt de centrale overheid het lokale planningsbeheer?	Detailbepalingen	Stappenplan / kader	/
C.4 Is de planningstermijn afgestemd op de lokale legislatuur?	Niet specifiek afgestemd op de lokale legislatuur	Afgestemd op de lokale legislatuur met bijsturing halfweg de planningstermijn	Afgestemd op de lokale legislatuur
C.5 Hoe verloopt de centrale-lokale interactie voor de uitvoering van het lokale plan van start gaat?	Éénrichtingsverkeer	Tweewegsverkeer op Vlaams initiatief	Tweewegsverkeer op lokaal initiatief

C.6 Wanneer en hoe legt het lokale bestuur inhoudelijke verantwoording af over de planning aan de centrale overheid? Hoe verloopt de centrale-lokale interactie tijdens die verantwoording?				
6a. Frequentie	Minstens elk jaar van de planningstermijn	Halfweg en op het eind van de planningstermijn	Op het eind van de planningstermijn	
6b. Modaliteit	Twee aparte documenten	Geïntegreerd document		
6c. Centrale-lokale interactie	Éénrichtingsverkeer	Tweewegsinteractie op Vlaams initiatief	Tweewegsinteractie op lokaal initiatief	
B. Financiële cluster: Afstemming tussen planning en subsidiëring	<i>Maximaal</i>	<i>Partieel</i>	<i>Minimaal</i>	
C.7 Wat bepaalt de centrale overheid inzake het lokale gebruik van de door haar toegekende subsidie?	Welk specifiek % van de subsidie bestemd is voor elk doel ervan	Welk minimum % van de subsidie bestemd is voor elk doel ervan	/	
C.8 Hoe is het subsidiëringstraject af te leiden uit de planverplichting?	Niet volledig af te leiden	Indirect volledig af te leiden	Direct volledig af te leiden	
C.9 Volgens welk systeem worden de subsidies verdeeld?	Prioritisering ex post Eerst komt, eerst maalt	Prioritisering ex ante	Trekkingsrechten.	
C.10 Wanneer en hoe legt het lokale bestuur financiële verantwoording af over de planning aan de centrale overheid? En hoe verloopt de centrale-lokale interactie tijdens die verantwoording?				
10a. Frequentie	Elk jaar van de planningstermijn	Halfweg en op het eind van de planningstermijn	Op het eind van de planningstermijn	
10b. Modaliteit	Twee documenten	Geïntegreerd document		

10c. Centrale-lokale interactie	Eénrichtingsverkeer	Tweewegsinteractie op Vlaams initiatief	Tweewegsinteractie op lokaal initiatief
<i>C. Sectorcluster: Afstemming binnen en tussen beleidssectoren</i>	<i>Maximaal</i>	<i>Partieel</i>	<i>Minimaal</i>
C.11 Is de planverplichting met betrekking tot het lokale bestuur afgestemd op die met betrekking tot lokale actoren?	Nee	Ja	Ja
C.12 Bevat de planverplichting een vereiste tot sectoroverschrijdend plannen? Zo ja, zijn de betreffende sectoren gespecificeerd?	Ja, met specificatie van sectoren	Ja, zonder specificatie van sectoren	Nee

REFERENTIES

- Anciaux, B. (2000), Beleidsnota 2000-2004 Ontwikkelingssamenwerking van de Vlaams Minister voor Cultuur, Jeugd, Stedelijk beleid, Huisvesting en Brusselse Aangelegenheden, Brussel.
- De Wachter, B. (2000), Ronde Tafel bijeenkomst internationale solidariteit, Brussel, 144 december 2000, onuitgegeven document.
- Pawson, R. & Tilley, N. (2007), Realistic Evaluation, SAGE Publ., London.
- VVSG (2000), Global Village. Gemeenten partners in ontwikkeling - Les communes, partenaires du développement, VVSG, Brussel.